
A MISTURA SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO ESPANHOL¹

THE SOCIAL MIX IN SPANISH URBAN PLANNING

Amanda Sayuri Kowara Santos¹
Marcia Cecilia Ferreira Irrazabal²
Daniel Gaio³

¹ Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: saayuri12@gmail.com

² Pós-graduanda em Urbanismo Social - Gestão Urbana, Políticas Públicas e Sociedade/INSPER. E-mail: marciaceciliafi@gmail.com

³ Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: danielgaio72@yahoo.com.br

RESUMO: Tendo em vista o aumento do *déficit* habitacional e da desigualdade social nos centros urbanos brasileiros nos últimos anos, e em especial após a pandemia da Covid-19, o presente artigo busca analisar historicamente as origens da segregação espacial nas cidades brasileiras e os agentes por trás da sua consolidação territorial, além de procurar alternativas para seu combate no caso espanhol de planejamento urbano. Realizou-se o resgate do histórico do planejamento urbano espanhol e a análise de seus planos mais atuais. Por fim, mostrou-se evidente a necessidade de combate à segregação espacial no país e possibilidade de adoção do planejamento urbano.

Palavras-chave: Modelização gráfica. Dinâmicas Territoriais. Fronteira. Marabá. Sudeste Paraense. Amazônia brasileira.

ABSTRACT: In view of the increase in the housing deficit and social inequality in Brazilian urban centers in recent years, and especially after the Covid-19 pandemic, this article seeks to analyze historically the origins of spatial segregation in Brazilian cities and the agents behind their territorial consolidation, in addition to seeking alternatives to combat it in the Spanish case of urban planning. The history of Spanish urban planning and the analysis of its most current plans were carried out. Finally, the need to combat spatial segregation in the country and the possibility of adopting urban planning was evident.

Keywords: Urban Planning. Social Mix. Spatial Segregation. Urban Policies. Spain.

Sumário: Introdução – 1 Mecanismos de Exclusão Social e a Atuação do Estado – 2 Experiência Espanhola de Mistura Social – 2.1 Histórico da Moradia Social na Espanha – 2.2 Discussão e Embasamento Teórico da Mistura Social na Espanha – 2.3 Normativas do Governo espanhol – 2.4 Avaliação das Políticas de Reabilitação na Comunidade Autônoma do País Basco – Considerações – Referências.

INTRODUÇÃO

As grandes cidades brasileiras refletem, em sua distribuição espacial, a segregação existente no âmbito das relações econômicas, com altos níveis de disparidade de renda, de oportunidades de acesso à serviços urbanos e de segregação espacial. Benefícios associados ao ‘morar na cidade’, como a concentração de equipamentos de lazer, de oportunidades de trabalho, de manifestações e culturais, ficam restritos aos grupos sociais que ocupam posições economicamente e socialmente privilegiadas.

¹ Esta investigação foi financiada pela FAPEMIG.

A cidade é, por essência, o lugar da reprodução da força de trabalho, dado que é o meio pelo qual a população satisfaz suas necessidades para garantir sua reprodução. Além disso, a cidade é um bem não (facilmente) reproduzível, já que sua produção se faz de modo coletivo, dependente do Estado e de suas políticas públicas. Consequentemente, ela é, também, um lugar de disputas de interesses.

Neste cenário, três agentes se sobressaem: o Estado, provedor de políticas públicas, infraestruturas, equipamentos e transportes; a população, que cobiça a cidade pelo seu valor de uso – a provisão de moradias, o acesso a serviços públicos; e o capital privado, que a cobiça por seu valor de troca – a construção de empreendimentos e a valorização de terrenos. Esses agentes, em especial o Estado, têm a possibilidade de fornecer benefícios a uma área ou propriedade, em forma de investimentos públicos, privados, legislações e infraestruturas.

A renda fundiária ou imobiliária aparenta ser uma riqueza que flutua no espaço e aterrissa em determinadas propriedades, graças a atributos que podem estar até mesmo fora delas, como por exemplo um novo investimento público ou privado feito nas proximidades. A legislação e os investimentos urbanos são centrais para ‘gerar’ essa riqueza que irá favorecer (valorizar) determinados imóveis ou bairros (MARICATO, 2015, p. 23).

As mudanças ocorridas nas cidades brasileiras em consonância com os interesses privados datam de séculos atrás, como por exemplo a chegada de melhoramentos urbanos durante os anos do ciclo do café, na virada do século XVIII para o século XIX, que transformaram a cidade em “um novo espaço público, limpo, exclusivo e onde impera a respeitabilidade burguesa” (ROLNIK, 1997, p. 34), em oposição à cidade colonial socialmente heterogênea e ultrapassada. Essa busca para diferenciar a cidade como o lugar das classes dominantes, em oposição às áreas restantes, carentes de infraestrutura - menos salubres, menos ocupáveis, menos cidade, para onde os mais pobres são expulsos -, pode ser vista como um *modus operandi* em todo o país.

O acesso igualitário a destinações-chave, como oportunidades de emprego, saúde, educação e lazer, deveriam ser prioridades das políticas de transporte e mobilidade. A moradia em locais salubres, com infraestruturas públicas, abastecimento de água e esgoto, também deveriam ser itens básicos

garantidos para a população. No entanto, o que se percebe na maioria das cidades é uma disputa entre interesses públicos-coletivos, de cunho social, e os interesses da iniciativa privada, que depende da produção e reprodução da cidade para seu processo de acumulação, que, na maioria das vezes, acaba por favorecer as classes mais altas em termos de benefícios urbanos dada a correlação existente entre o poder político e o poder aquisitivo.

Entraves como os citados acima, a segregação espacial (tanto em relação ao onde morar quanto ao como morar) e a desigualdade de acesso à serviços urbanos, são questões amplas e complexas, dado que se inserem em disputas de interesses econômicos, projetos políticos e ideológicos. Mais que isso, a existência dessa massa trabalhadora que dependa exclusivamente de seu salário para sua sobrevivência, que passe por longas jornadas entre sua casa e seu trabalho, que não tenha muitas opções de lazer - sendo, portanto, mais alienada -, é um "pressuposto inevitável" do modo de produção capitalista (ENGELS, 2015, p. 69).

1 MECANISMOS DE EXCLUSÃO SOCIAL E A ATUAÇÃO DO ESTADO

O Poder Público, por meio de políticas públicas urbanas, pode alterar o acesso da população a bens e serviços da cidade, bem como sua condição local em termos de infraestrutura, contribuindo para reduzir os impactos da desigualdade de renda. No entanto, se “O Estado nada mais é que a totalidade do poder organizado das classes possuidoras, dos proprietários de terras e dos capitalistas em confronto com as classes espoliadas, os agricultores e os trabalhadores” (ENGELS, 2015, p. 99 – 100).

O Poder Público sempre – ou, na grande maioria das vezes — vai agir a favor dos interesses privados, deixando de lado as necessidades de sobrevivência da população geral. Em oposição, os bairros populares chegam a esperar anos, ou décadas, para a chegada de infraestruturas básicas (ROLNIK, 1997, p. 130 e 131). Para legitimar e justificar tais ações díspares, alguns mecanismos e instrumentos legais são utilizados.

Em São Paulo, os Códigos de Posturas, Leis Sanitárias e Leis de Zoneamento, eram, e são – utilizados como forma de garantir a homogeneidade social nas áreas de interesse das camadas mais altas, além de dirigir investimentos

em infraestrutura urbana e de mobilidade preferencialmente para essas áreas. O primeiro Código de Posturas, promulgado em 1886 dentro do Plano de Melhoramentos da Capital, regulava a chegada de melhoramentos urbanos e determinava parâmetros de edificações para áreas urbanas centrais, além de proibir a construção de cortiços nessas áreas.

Os ideais higienistas tiveram grande influência não só nesse primeiro plano, mas também no Código Sanitário subsequente, de 1894, que chegou a criar o Diretório de Higiene, uma instituição com poderes de polícia que reprimia a população mais pobre e a expulsava das áreas mais nobres da cidade.

Durante o mesmo período, Belo Horizonte, em sua fase de construção, ignorava as ocupações populares que surgiam em seu território, somente endereçando o problema em 1902 com a criação da Área Operária. No entanto, devido ao rápido crescimento da população, novas invasões ocorreram e motivaram o Município a promover inúmeras remoções sob o pretexto da necessidade de novas obras sanitárias e viárias durante a década de 1930.

Posteriormente, seguiram-se ciclos de remoções e até a criação de órgãos específicos para promover moradias dignas para os trabalhadores, mas que só atendiam às camadas médias. A partir de 1964, surgem diversos órgãos municipais para tratar da questão das favelas na cidade, sendo a primeira delas a Coordenação de Habitação de Interesse Social (CHISBEL), que realizava remoções mediante o pagamento de uma indenização ínfima. Os programas consecutivos, como o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM) e o subsequente Programa de Regularização de Favelas (PROFAVELA), apontam para maior tentativa de integrar as favelas à malha urbana da cidade formal, sem, no entanto, obter êxito (GUIMARÃES, 1992, p. 14 a 16).

Vale dizer que a associação entre “classes pobres” e “classes perigosas”, estabelecida após o processo de abolição da escravidão e migração em massa dos escravos recém libertos para as cidades, como aconteceu no Rio de Janeiro (CHALHOUB, 2017), potencializou a dimensão da segurança no processo de segregação espacial que estava em curso na época (século XIX).

Por meio da ‘suspeição generalizada’, onde todas as pessoas pobres são tratadas como perigosas, a concentração dos conflitos em regiões ocupadas por

essa população levou à concentração da violência por parte do estado em regiões periféricas, que além da falta de recursos e infraestrutura, também sofre com a violência policial, reforçando o processo de segregação e exclusão territorial.

A infraestrutura de transportes é um dos principais potencializadores desta exclusão, já que a falta de oferta de transporte público para as periferias determina o tempo gasto no deslocamento das pessoas que as ocupam. Soma-se a isso a construção de conjuntos habitacionais afastados das cidades, que representam um alto custo para a vida dos moradores, não só em sentido financeiro, mas também com impactos na autonomia coletiva, emancipação, formação de laços com o lugar e com a vizinhança, já que habitar as ‘bordas da cidade’ significa conviver com

[...] infraestruturas urbanas insuficientes e com uma estrutura precária de comércios e serviços, com problemas com o sistema de transporte público e com a baixa qualidade de coleta de lixo, com escolas públicas de baixa qualidade e com diversos riscos socioambientais (PRADO, 2017, p. 302).

Em outras palavras, mesmo com evidentes tentativas de implantar moradias de qualidade para a população mais pobre, os conjuntos habitacionais sofrem por serem segregados da malha urbana, monofuncionais e exclusivamente residenciais, sendo somente vantajosos para a indústria da construção civil e para o mercado da incorporação imobiliária, que lucram com os contratos feitos em parceria com o Poder Público.

Atualmente, a epítome da segregação socioespacial nas cidades se materializa na existência dos enclaves fortificados, “[...] espaços privados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho que, sobretudo em função do medo e da violência, vem atraindo as classes média e alta” (CALDEIRA, 1997, p. 155). A adoção desse novo modelo de segregação acaba por fragmentar as cidades, já que impedem a livre circulação, minam a existência de espaços públicos abertos nos arredores e em seu interior. A violência e criminalidade nas cidades são usadas como justificativas para a criação desses espaços fechados, sendo que a correlação entre esses problemas urbanos e as classes pobres baseia o desejo pela ‘homogeneidade social’ dentro dos enclaves.

Apesar desse desejo de separação entre as classes médias e altas e as “classes perigosas”, muitos desses enclaves se instalam próximos a favelas, ou seja, espaços socialmente homogêneos (enclaves dos mais ricos, favelas dos mais pobres) existem lado a lado, mas não se misturam nas ruas e nem frequentam um a área do outro – a não ser que sejam os mais pobres, os trabalhadores dos enclaves.

O que se pode depreender, portanto, é que o não-reconhecimento legal de periferias e favelas é estratégico, pois a diferenciação entre cidade formal e informal existente limita a distribuição de investimentos públicos e legitima a falta destes em regiões periféricas, já que permeia a legislação e regulamentação estatal de certa forma (BITTENCOURT; FARIA, 2021, p. 04). Para além disso, a chegada de investimentos em infraestrutura, regulação e legalização de loteamentos em periferias causa o aumento nos preços dos terrenos, o que, por sua vez, tende a expulsar novamente as famílias mais pobres.

Do lado oposto a esta sucessão de ações, temos a experiência espanhola de planejamento urbano que reconheceu a segregação socioespacial como um problema em seu território, e tem construído, há décadas, um aparato legislativo forte, complexo, transescalar e multidisciplinar para garantir moradia de qualidade a todos.

2 EXPERIÊNCIA ESPANHOLA DE MISTURA SOCIAL

2.1 HISTÓRICO DA MORADIA SOCIAL NA ESPANHA

A primeira legislação conhecida a ser implantada no território espanhol no que tange às moradias sociais remonta ao final do século XIX, com a Ley de Arrendamientos, seguindo exemplo da Grã-bretanha, com a Labouring Houses Act, e da França, com a criação da Société française des habitations à bon marché. De forma mais efetiva, em 1911, é promulgada a Ley de Casas Baratas, que iniciou a construção de moradias distantes do centro da cidade, próximas às zonas industriais e totalmente desintegradas da malha urbana, o que ocasionou a separação de zonas da cidade por classe e por renda, sendo essa a primeira manifestação da segregação social a partir de instrumentos urbanísticos no país (ARENDS MORALES, 2012a, p. 05).

Em 1932, com a Segunda República Espanhola, as casas baratas passam a ser promovidas pelo setor privado e, concomitantemente, se inicia na Catalunha a construção de moradias chamadas 'Casas Bloc', refletindo preceitos da arquitetura moderna e com maior integração à trama urbana (ARENDS MORALES, 2012b, p. 05). No entanto, com o advento da Ditadura Franquista, a subsequente Guerra Civil e o isolamento econômico e político do país no âmbito internacional, as moradias sociais retrocedem à visão dos anos 1920, com moradias isoladas e desprovidas de equipamentos e serviços.

Após o fim da Guerra, o Estado Franquista iniciou os planos de reconstrução das cidades, que incluíam a construção de novas moradias para muitas famílias desalojadas. Nesse cenário, criam-se algumas instituições para cumprir com este propósito, com destaque para o Instituto Nacional de la Vivienda (INV), criado em 1939 para ditar as novas diretrizes de habitação social e oferecendo vantagens e benefícios para aqueles que edificassem as chamadas "viviendas protegidas" (ARENDS MORALES, 2011, p. 24).

Cinco anos depois, em 1944, é promulgado o primeiro Plan de Vivienda (1944-1954), que viria a se tornar o principal material de referência a nível nacional para se promover moradias sociais nas comunidades autônomas do país, sendo renovado a cada fim de ciclo de cada plano. De forma complementar, no mesmo ano, se promulga a Ley de Viviendas Bonificables, que tinha como objetivo construir moradias para a classe média e impulsionar a construção pela iniciativa privada, em regime de aluguel (ARENDS MORALES, 2012a, p. 05). Durante os anos e décadas subsequentes, novas Leis e Planos foram formulados para tratar da questão da moradia social, aprofundando e complexificando paulatinamente os conceitos e estruturas do programa.

Vale ressaltar que, na década de 1970, o mercado de construção de moradias sociais se aqueceu com a construção massiva de novas unidades, e impulsionou a mudança do enfoque em regime de aluguel para o regime de propriedade, juntamente a Ley sobre Arrendamientos Urbanos de 1964, que ao congelar valores aluguéis, tornou o regime desinteressante para os tenentes (ARENDS MORALES, 2011, p. 26).

Outro ponto importante de se ressaltar é o modelo de organização territorial espanhola, que se baseia na divisão em Municípios, Províncias e Comunidades Autônomas com poder de decisão própria sobre seu território. Ou seja, a exemplo do caso dos Planos Nacionais de Habitação, estes servem como um compilado de sugestões e diretrizes a serem adotadas por cada entidade, que posteriormente podem decidir por programas, leis e planos adaptados à sua realidade. Dessa forma, sobretudo com a existência um diálogo constante entre as diversas esferas de governo, garantem-se marcos legais, estruturas de governo, abordagens e instrumentos de atuação mais condizentes com cada localidade, ao mesmo tempo em que se mantém um escopo de metas e objetivos em comum.

O Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 vem como um "ponto de virada" na política de moradia espanhola. Nele, se entende que é necessário mudar a forma como se aborda a disponibilização de novas moradias na Espanha: ao invés de se construir massivamente novas unidades, é necessário não consumir mais solo, ou seja, é a vez de investir em reabilitar e reformar moradias já existentes. Essa linha de pensamento vem acompanhada com um objetivo de absorver o desemprego no setor da construção civil, e de novos programas sociais, chamados Programas de Ayudas, que se concentram em promover apoio financeiro de diversos tipos e adaptado a diversas realidades daqueles que se encontram em situação social vulnerável.

Diante desse histórico, o que se percebe é uma linha de evolução que parte da já conhecida prática de construção de unidades habitacionais voltadas para grupos de baixa renda em regiões periféricas, afastadas da cidade, e sem conexão com a malha urbana já consolidada, e que chega nos planos de reabilitação de unidades residenciais nas regiões centrais das cidades, e nos programas de ajudas financeiras que facilitam o pagamento de aluguéis e/ou financiamento de moradias a grupos sociais vulneráveis. Em linhas gerais, os planos não tratam explicitamente de mistura social dentre seus objetivos, mas utilizam de mecanismos que pressupõem sua aplicação, e a existência desse tipo de pensamento na forma espanhola de legislar está presente desde o início da década de 2000, como será descrito no próximo tópico.

2.2 DISCUSSÃO E EMBASAMENTO TEÓRICO DA MISTURA SOCIAL NA ESPANHA

Como já mencionado anteriormente, um território segregado reflete uma sociedade fraturada, ou, em outras palavras, a segregação espacial é o reflexo territorial da exclusão social e desigualdade econômica. Em artigos recentes (EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, 2012), o Comitê Econômico e Social Europeu vê o acesso a moradias de qualidade como um direito fundamental e universal, além de ser uma maneira para prosperar e integrar a sociedade, e coloca que o Estado, ou a autoridade pública responsável, tem como dever melhorar o acesso de toda a população a moradias dignas.

Mais que isso, em um parecer², emitido em 13 de julho de 2007, o órgão considera que a mistura de usos e a diversidade de moradores em bairros garantem coesão social e territorial, sendo a forma mais eficiente para combater a exclusão habitacional e a segregação espacial (COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 2007).

Nesse cenário, a mistura social se porta como um instrumento de ‘justiça social’, por garantir o acesso de classes de renda mais baixa a espaços da cidade antes só acessíveis para aqueles com maior poder aquisitivo. Ela implica no encontro e relação entre grupos sociais antes segregados pela lógica da exclusão espacial, social e econômica em curso, contribuindo para o alcance da coesão social e distribuição equilibrada da população no território.

Ademais, a mistura de usos e tipologias e diversidades de moradores – no sentido distintas classes sociais, renda mensal, de etnias, de identidades de gênero, entre outros – nos remete, de certa forma, à noção de cidade compacta, que se contrapõe diretamente à cidade espraiada e difusa, que tem sido tendência nas cidades brasileiras nos últimos anos.

Uma cidade compacta implica diretamente em maior densidade habitacional e melhor aproveitamento urbanístico dos espaços, otimizando infraestruturas e acesso aos espaços urbanos. Inversamente, a cidade espraiada exige redes de infraestrutura mais extensas, equipamentos públicos alocados de modo mais fragmentado – e de acordo com os interesses daqueles que os posicionam –, o que

acarreta a necessidade de deslocamentos mais longos, principalmente por meio do uso de automóveis.

A cidade espraiada exige maior consumo energético e financeiro – esvaziando cofres públicos e tornando-a mais cara para os habitantes –, pois para ligar os pontos da cidade, se necessita de mais veículos, combustíveis e estradas – pois esse modelo de cidade é, acima de tudo, fundamentado nas bases rodoviaristas. Ela também consome mais solo, impermeabilizando e retirando mais vegetação que a cidade compacta, já que a urbanização – que transforma antigas áreas rurais em novas áreas urbanas – leva a uma mudança na aplicação das leis de uso e ocupação do solo, permitindo maior supressão de matas e florestas.

Como exemplo do uso de conceitos de mistura social nos âmbitos jurídicos, podemos citar o caso americano do Mont Laurel I, II e III e o caso francês com seus banlieus, mostrando como mesmo com contextos territoriais diferentes – sendo o primeiro marcado pela exclusão racial e oposição entre os centros abandonados e os subúrbios ricos, e o segundo marcado pelos grandes bairros de moradia social nas periferias –, a mescla de usos, tipologias e classes sociais contribui para amenizar ou solucionar a segregação espacial e seus problemas decorrentes (PONCE SOLÉ, 1999 e 2001). Ambos os casos frisam o papel fundamental do legislador e dos planos urbanísticos nessas circunstâncias, que podem atuar tanto para legitimar práticas segregacionistas, quanto para combatê-las ativamente.

A passividade do Poder Público ante a ação do mercado imobiliário, da construção de conjuntos habitacionais periféricos, ou da segregação espacial como um todo, é um dos principais entraves na implementação da mistura social no território. Conforme citado anteriormente, a segregação espacial iniciada em Belo Horizonte durante os anos de construção da nova capital mineira se manteve em curso durante anos, com ocupações irregulares ao redor da Avenida do Contorno, com o Poder Público somente tomando decisões a respeito da alocação da massa trabalhadora anos depois de estas se firmarem em territórios como o Córrego do Leitão e o Alto da Estação (GUIMARÃES, 1992, p. 12).

Ao dar passe livre à iniciativa privada e ação do mercado imobiliário em determinadas áreas do território, o Poder Público favorece a ação segregadora de tais agentes ao invés de promover o acesso igualitário à cidade e tomar decisões

que vão de encontro com o bem-estar geral. Posto isso, é vital que o Estado se torne um agente ativo e combativo, estabelecendo princípios e padrões legais a nível nacional para direcionar desde o nível mais abrangente das escalas de governo, até os níveis mais locais. Mediante a intervenção pública reguladora, a promoção da mistura social pode injetar diversidade de usos e tipologias de moradias, tornando mais fácil o alcance da diversidade social no espaço urbano (PONCE SOLÉ, 2001, p. 673).

O problema da segregação espacial é complexo, com raízes que se encontram em questões sociais, econômicas, culturais e raciais históricas. Sendo assim, promover o fim da segregação espacial não se faz somente com a construção de novas unidades residenciais, mas também com a promoção do direito à cidade, acesso a oportunidades de emprego, serviços e equipamentos urbanos, transporte público de qualidade, saúde e educação.

Atuando de forma multidisciplinar e transescalar, a promoção de cidades compactas e misturadas socialmente garantiria não só o melhor uso dos recursos dos cofres públicos e redução no consumo de solo e uso de recursos naturais, mas também um acesso mais igualitário e justo de pessoas distintas a serviços e equipamentos urbanos, a oportunidades de emprego, a áreas de lazer e manifestações culturais, entre outros.

Tendo isso em vista, podemos citar as seguintes normativas espanholas, provenientes de diversas escalas, que passaram a ter a mistura social permeando as ideias e objetivos principais: o Real Decreto 07/2015, a nível nacional; o Decreto Legislativo 01/2010, a nível de comunidade autônoma; e o Plan General Metropolitano para la Obtención de Vivienda de Protección Pública en el Suelo Urbano Consolidado de Barcelona, a nível municipal (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2018). Neles, se preza por políticas de coesão social formuladas e administradas pelo Poder Público, além de sua obrigação em definir reservas de solo nas cidades para a construção de moradias sociais (GAIO, 2023).

2.3 NORMATIVAS DO GOVERNO ESPANHOL

Dentre as normativas espanholas vigentes, destaca-se o já mencionado Real Decreto 7/2015, que dispõe sobre a Lei do Solo e Reabilitação Urbana, e

apresenta em seu artigo 3º que a ordenação urbanística deve considerar a ocupação sustentável do solo, a construção sustentável e a mobilidade sustentável como critérios orientadores. Estes critérios têm como pilares a reabilitação urbana, o aproveitamento do parque edificado já construído e a noção de cidade compacta, pois compreende-se que novas edificações estimulam o crescimento urbano periférico, que demanda mais deslocamentos e conseqüentemente consome mais recursos naturais (ESPAÑA, 2015, p. 08).

Atualmente, a Espanha faz esforços para se recuperar da crise econômica decorrente da pandemia da Covid-19 e atender às novas demandas de sustentabilidade previstas no Next Generation EU. Em vista dessa demanda e na elaboração por parte do Governo espanhol do Projeto de Lei pelo Direito à Moradia, que propõe a regulação, em todo o território espanhol, de condições básicas que garantam “[...] a igualdade em exercício dos direitos e em cumprimento dos deveres constitucionais relacionados com a habitação e, em particular, o direito a acender uma habitação digna e adequada e ao desfrute da mesma” (ESPAÑA, 2022, p. 01).

Em concordância com os planos da União Europeia e com os pilares do Real Decreto 7/2015, foram elaboradas pelo governo espanhol duas normativas, a primeira, o Real decreto 853/2021, que dispõe sobre os programas de ajuda em matéria de reabilitação residencial, e o Real Decreto 42/2022, que regula o Auxílio aluguel para Jovens e o Plano Estatal para acesso à Moradia 2022-2025.

O Real Decreto 853/2021 compõe o Eixo 2 do Plano de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que tem como objetivo geral ativar na Espanha, em consonância com a ‘Onda de renovação para Europa’, o setor de reabilitação. Essa ativação promoveria, em curto prazo, a geração de empregos e a garantia, em médio e longo prazo, de um ritmo de renovação sustentável do parque edificado. Com isso, o país conseguiria atingir os planos globais de redução no consumo de energia, sem paralisar o setor da construção civil, e incrementar o parque de moradias disponíveis para aluguel social. Por sua vez, o Next Generation EU viabiliza financeiramente a execução do plano, pois mobiliza um aporte financeiro sem precedentes para a elaboração de programas de intervenções urbanas na Espanha (ESPAÑA, 2021).

O Eixo 2 do Plano de Recuperación, Transformación y Resiliencia possui sete objetivos específicos para impulsionar a reabilitação como atividade chave para a reativação do setor da construção civil e o mercado imobiliário, uma vez que esta atividade tem uma enorme potencialidade na Espanha, tanto pela antiguidade e estado de conservação das edificações, como pela sua capacidade em:

- (1) gerar postos de trabalho;
- (2) cumprir com os princípios chave de eficiência energética, acessibilidade no acesso à moradia, descarbonização e integração de energias renováveis, ciclo de vida e economia circular, elevados índices ambientais e de saúde; luta contra a pobreza energética;
- (3) renovação e melhoria de moradias e entornos residenciais;
- (4) redução da emissão de carbono nos mecanismos de calefação e refrigeração;
- (5) contribuir para a digitalização do setor de edificações nas atuações de reabilitação e promoção da moradia por aluguel social;
- (6) criar um modelo de gestão do agente reabilitador e
- (7) fomentar o agrupamento dos distintos serviços para a execução de reabilitações por meio de um único agente.

Para a concretização dos objetivos estabelecidos foram elaborados reformas e programas de investimento que possibilitassem o avanço nas questões relacionadas a reabilitação de edificações residenciais, impulsionando esta atividade por meio de medidas no âmbito regulatório, e financiamento para a criação de um entorno favorável e para impulsionar a moradia em aluguel social como instrumento efetivo na garantia do direito à moradia.

Dentre os programas elaborados, destacam-se os programas de investimento voltados para: as atuações de reabilitação ao nível de bairro; auxílio às atuações de reabilitação ao nível de edifício; auxílio às atuações de melhoria da eficiência energética em moradias; auxílio à construção de moradia de aluguel social em edifícios energeticamente eficientes (ESPAÑA, 2021).

Dados da Eurostat mostram que a população espanhola destina mais de 40% de seus ingressos para o pagamento do aluguel, o Real Decreto 42/2022, que regula o programa de auxílio do aluguel jovem e o Plano Estatal para o acesso à moradia 2022-2025, atua com o intuito de reduzir esse percentual e viabilizar a

emancipação de jovens que estão ingressando no mercado de trabalho. O plano tem como objetivos viabilizar a cidadania por meio da garantia do acesso à moradia por meio de aluguel social e da melhoria da acessibilidade nas moradias que compõem o parque público e recuperação de zonas degradadas (ESPAÑA, 2022).

Os programas do Plano Estatal se dividem em sete campos de atuação: subsídio de empréstimo acordado; programas diretos às pessoas locatárias com efeitos de curto prazo com atenção especial aos grupos vulneráveis; programa de auxílio direto à população jovem com objetivo de favorecer o acesso a moradia e sua emancipação contribuindo para o desafio demográfico; programas de caráter estrutural, com efeitos de curto e médio prazo que centra os esforços em impulsionar o parque público de moradia por meio do aluguel social; programas de ajuda direta para a melhoria de acessibilidade nas moradias para que todos os cidadãos sem obstáculos físicos nem sensoriais com independência das distintas capacidades; programas de auxílio direto para a regeneração e renovação das zonas degradadas; e programas voltados para os locadores de moradias alugadas para inquilinos que recebem auxílio de qualquer um dos programas do plano (ESPAÑA, 2022).

Os dois decretos atuam no sentido da garantia do acesso à moradia para toda a população espanhola, e permitem a administração autônoma da verba destinada pelas comunidades autônomas e cidades de Ceuta e Melilla, desde que as administrações locais apresentem planos que cumpram com os objetivos previstos na lei e que atendam os critérios de seleção e de fiscalização na execução. Um dos exemplos da autonomia prevista nos planos é a estruturação da avaliação sobre as políticas de reabilitação urbana feitas pelo País Basco.

2.4 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE REABILITAÇÃO NA COMUNIDADE AUTÔNOMA DO PAÍS BASCO

Um ponto de partida relevante para a análise das políticas de reabilitação da Comunidade Autônoma do País Basco é a Ley 3/2015 de Vivienda, cujo texto legal compreende a garantia do direito à moradia como peça fundamental para o exercício da cidadania, além de destacar a importância da coesão social — definida como o resultado da mistura de usos urbanísticos e grupos sociais

diferentes em um mesmo habitat ou entorno edificado, como princípio orientador das políticas de moradia (COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, 2015, p. 01-07). Além das melhorias de condições do parque de moradia, a Comunidade Autônoma do País Basco também estabeleceu a necessidade de inspeções técnicas em edifícios com mais de 50 anos, a fim de garantir um controle na qualidade e evitar acidentes decorrentes da degradação das edificações (OBSERVATÓRIO VASCO DE LA VIVIENDA, 2020, p. 26).

Com o objetivo de fomentar as atuações no campo de reabilitação, a Comunidade Autônoma do País Basco elaborou programas operativos que visam fomentar o investimento por meio de auxílios que financiam de maneira direta ou indireta ações de: adequação estrutural e construtiva do edifício; adequação das moradias às normas de acessibilidade; intervenção na relação térmica da edificação para poupança energética; aquisição e instalação de elevadores e plataformas elevadoras; elaboração de projetos e execução de obras correspondentes a intervenções integrais que compreendam redução no consumo energético, melhoria na acessibilidade e seguridade contra incêndios (OBSERVATÓRIO VASCO DE LA VIVIENDA, 2020, p. 15).

O Relatório de avaliação das políticas de reabilitação no ano de 2019 faz uma análise dos indicadores: de contexto, de realização, das pessoas que receberam os auxílios e do impacto econômico que as atuações financiadas pelos órgãos estatais (OBSERVATÓRIO VASCO DE LA VIVIENDA, 2020, p. 11).

Os indicadores de contexto apresentam: o panorama geral sobre o parque de moradia da Comunidade Autônoma do País Basco; as necessidades e demandas de reabilitação das moradias, estabelecidas por meio de entrevistas com a população local realizadas com o objetivo de detectar as necessidades da população em matéria de moradia e a demanda real de reabilitação em curto e médio prazo; identificação das licenças de obras de reabilitação concedidas e quantificar quantas correspondem às categorias de intervenção: elementos comuns das edificações, alteração na estrutura dos edifícios, não implicam na estrutura dos edifícios, separação de moradias, transformação de outros locais em moradia e fusão de moradias; e as Inspeções Técnicas de Edifícios (ITE), obrigatórias para todos os edifícios com mais de 50 anos, elas classificam a eficiência energética e

acessibilidade das edificações e indicam o grau de risco e necessidade de intervenção na edificação (OBSERVATÓRIO VASCO DE LA VIVIENDA, 2020, p. 22-29).

Os indicadores de realização avaliam o tipo de programa de investimento e discriminam a quantia que foi investida em cada tipo de projeto de reabilitação; enquanto o levantamento indica que a maior parte dos investimentos foram destinados à adequação estrutural e construtiva do edifício (50,4% do total), seguido pela melhoria na acessibilidade (25,3% do total) e mudanças no revestimento para economia energética (24% do total), e o restante foi destinado a pagar os honorários das inspeções técnicas (OBSERVATÓRIO VASCO DE LA VIVIENDA, 2020, p. 36).

Os indicadores das pessoas que receberam o auxílio mostram que houve um predomínio por moradias unifamiliares, formadas por mulheres com ingressos inferiores a 15 mil euros anuais; este indicador também busca reconhecer com os beneficiários dos programas o grau de satisfação com a informação recebida, o processo de tramitação e a quantia e o prazo da cobrança dos auxílios (OBSERVATÓRIO VASCO DE LA VIVIENDA, 2020, p. 41).

O impacto econômico é analisado pelos efeitos diretos – relacionado ao Produto Interno Bruto e na geração de empregos –, e pelos efeitos indiretos – que agrupam o montante econômico dos consumos intermediários produzidos pelo incremento da demanda final. Os dados indicam que os impactos econômicos das atividades de reabilitação no país Basco foram positivos, sendo que cada euro aplicado gerou um retorno de 35,1 euros, portanto, contribuindo para a economia local (OBSERVATÓRIO VASCO DE LA VIVIENDA, 2020, p. 46-49).

Tendo em vista a edição dos Decretos Reais 853/2021 e 42/2022, que reconhecem a importância da reabilitação como política de moradia e ampliam o investimento para essas políticas, a Comunidade Autônoma do País Basco pode ampliar a atuação que já era realizada em seu parque habitacional.

CONSIDERAÇÕES

Os exemplos descritos da distribuição espacial desigual da população no Brasil e na Espanha nos mostra que, apesar de organizações e causas diferentes,

o fenômeno da segregação espacial é um ponto em comum na degradação e perda de qualidade de vida nas áreas urbanas das cidades capitalistas. Em ambos, vemos a alocação das camadas de renda mais baixa nas bordas da cidade, com pouco acesso à malha urbana consolidada, seus serviços, equipamentos e oportunidades de emprego, ocasionando horas despendidas em deslocamentos entre casa e trabalho e inviabilizando momentos de lazer e ócio.

Como podemos notar, as tentativas de oferecer moradias de qualidade para a população mais pobre de fato existiram nos dois países em anos relativamente próximos, como na criação da Área Operária em Belo Horizonte e na promulgação da Ley de Casas Baratas na Espanha durante o início do século XX. No entanto, ambas as tentativas propostas falharam por implantar conjuntos residenciais longínquos, desprovidos de infraestrutura urbana e equipamentos próximos, ocasionando uma segregação espacial promovida pelo próprio Poder Público.

Reconhecendo que a atuação do Estado é crucial no combate ou instalação da segregação espacial no território, as primeiras indagações a respeito de práticas de planejamento urbano aliados à mistura social apresentaram uma nova forma de se abordar o fenômeno: inibir a omissão do Poder Público nas dinâmicas de ocupação do território e promover a coesão social dando acesso à cidade para as populações menos favorecidas.

Diante disto, podemos perceber no caso espanhol o surgimento de um novo paradigma no âmbito do planejamento urbano e no modo de lidar com a questão da segregação espacial a partir de 2007, com a promulgação do Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre La vivienda y la política regional pela União Europeia. A partir deste ponto, os planos nacionais espanhóis que tratavam de questões com o déficit habitacional e a desigualdade de acesso à cidade por parte das minorias sociais ganharam novas abordagens, a exemplo do impulsionamento da reabilitação de edificações em áreas urbanas consolidadas em detrimento da promoção de novas construções, aproveitando-se de áreas já são providas de infraestrutura e serviços.

Além disso, os planos também passaram a colocar como princípio básico do planejamento urbano o desenvolvimento sustentável pautado na

sustentabilidade ambiental, na mudança da matriz energética e na redução da produção de resíduos, além da ocupação sustentável do solo para evitar a dispersão urbana e promover a correta integração e coesão espacial a fim de reduzir a necessidade de grandes deslocamentos.

Cabe ressaltar que, conforme visto anteriormente, a autonomia da qual as unidades territoriais espanholas desfrutam permite uma elaboração e gestão mais condizente com seus contextos, desde que permaneçam dentro das linhas gerais estipuladas pelos planos nacionais. A exemplo dessa autonomia, a Comunidade Autônoma do País Basco possui, desde março de 2015, uma legislação que regula a reabilitação de unidades residenciais de forma prioritária, além de relatórios anuais com análises do impacto das políticas públicas elaboradas, comprovando a sustentabilidade econômica e a eficácia do modelo na produção e habilitação de novas moradias, bem como na manutenção daquelas já existentes.

Por outro lado, no Brasil, a aprovação do Estatuto da Cidade avançou na ampliação dos princípios urbanísticos e na regulamentação de mecanismos de regularização fundiária e de participação popular; mas nada dispôs sobre a mistura social e outras políticas de moradia em áreas centrais das cidades. Esta ausência de reconhecimento da mistura social como princípio orientador de políticas públicas urbanas corrobora para o agravamento da estratificação socioespacial ao relegar aos pobres o exílio da periferia.

Esta configuração normativa federal não retira a possibilidade dos municípios – no exercício da sua autonomia legislativa local – adotarem a mistura social como princípio urbanístico vinculante do planejamento urbano, e ou concretizarem políticas de moradia social nos inúmeros vazios urbanos existentes nas zonas centrais das cidades, especialmente quando houve déficit habitacional.

REFERÊNCIAS

ARENDS MORALES, Lenimar Nairt. **Vivienda social en España**. Universidad Politècnica de Catalunya. Centre de Política de Sòl i Valoracions. Espanha, 2012a. Disponível em: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/18208/report2_LENIMAR_VIVENDA%20SOCIAL%20EN%20ESPA%c3%91A.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 ago. 2022.

ARENDS MORALES, Lenimar Nairt. **Vivienda Social en Cataluña y Barcelona**. Universidad Politècnica de Catalunya. Centre de Política de Sòl i Valoracions. Espanha, 2012b. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/41770235.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

ARENDS MORALES, Lenimar Nairt. **Una aproximación a las políticas de vivienda y la mixtura social en Barcelona**: hacia el desarrollo de una metodología de evaluación de la vivienda social. Dissertação (Mestrado) - Gestão y Valoración Urbana, Universidad Politècnica de Cataluña, Barcelona, 2011.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. **EDICTO de 12 de diciembre de 2018**, sobre un acuerdo de la Subcomisión de Urbanismo del municipio de Barcelona, 2018.

BITTENCOURT, Tainá Andreoli; FARIA, José Ricardo Vargas de. Distribuição de investimentos públicos, infraestrutura urbana e desigualdade socioespacial em Curitiba. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 13, p. 01-20, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20190300>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Public Culture**, nº 8 (2), p. 303-328, 1996.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril**: cortiços e epidemias na Corte Imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO – PARLAMENTO EUROPEO. **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la vivienda y la política regional**. Diario Oficial de la Unión Europea, 13 jul. 2007. Disponível em: <<https://eu.vlex.com/vid/52540892>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. **Ley 3/2015**, de 18 de junio, de vivienda. Boletín Oficial del Estado, 2015, núm. 166, sec. I, pg. 57907.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

ESPAÑA. **Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre**, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Espanha, 2015.

ESPAÑA. **Real Decreto 42/2022, de 18 de enero**, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025. Espanha, 2022.

ESPAÑA. **Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre**, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Espanha, 2021.

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. **Issues with defining social housing**. União Europeia, 2012. Disponível em: <<https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information->

reports/opinions/issues-defining-social-housing>. Acesso em 01 de agosto de 2022.

GAIO, Daniel. Cidade compacta e sustentabilidade. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Org.). **Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável no contexto latino-americano**. Belo Horizonte: CEDIN, 2020, p. 135-148.

GAIO, Daniel. O Princípio da Mistura Social no Direito Espanhol. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, nº 106, p. 05-14, fev.-mar. 2023.

GUIMARÃES, Maria Berenice. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. **Revista Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, vol. 7, nº 02 e 03, p. 11-18, maio-dez. 1992.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA. **Informe de Evaluación de la Política de Rehabilitación de Euskadi 2019**. Comunidade Autónoma do País Vasco, 2020.

PONCE SOLÉ, Juli. Derecho urbanístico y segregación espacial. Las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos. **Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales**, nº 130, p. 667-685, 2001.

PONCE SOLÉ, Juli. Solidaridad, cohesión social y derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda social como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible. **Diversidad y convivencia en las ciudades**: ponencias presentadas al II Seminario "Pensando lo local en un nuevo siglo", celebrado en la sede de la Fundació Carles Pi i Sunyer (Barcelona) durante los días 5 y 6 de febrero de 2004, 2004, p. 155-222.

PRADO, André. **Ao fim da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2017.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.