

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

Agenda di riforma urbana in Brasile: il ruolo politico delle città

Giovanna Marconi

Maurizio Pioletti

Urban@it Background Papers

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

Giovanna Marconi

Università IUAV di Venezia

marconi@iuav.it

Maurizio Pioletti

Università Ca' Foscari di Venezia

mpioletti@iuav.it

Abstract

Questo *short-paper* ripercorre le tappe fondamentali della riforma urbana brasiliana dagli anni Ottanta ai giorni nostri, mettendo in luce da una parte le fasi e gli aspetti più significativi del processo di riforma, dall'altra i punti critici e di debolezza del sistema socio-politico di riferimento, che si contrappongono alle linee di cambiamento positivo indotte dalla riforma.

This short-paper presents the main steps of the Brazilian Urban Reform since Eighties up to now, on one side highlighting on the most relevant phases and features of the reform process, on the other side underlining the critical points and the weaknesses of the social and political system, that are in contrast with the positive change introduced by the reform.

Parole chiave/Keywords

Riforma urbana, diritto alla terra, partecipazione dei cittadini, insediamento informale, politica nazionale /urban Reform, right to land, citizen participation, informal settlement, national politic.

L'Agenda urbana federale in Brasile

3

L'Agenda urbana brasiliana si qualifica come agenda di riforma urbana, assumendo una valenza sociale e politica di respiro più ampio che in altri paesi. La funzione sociale delle città e della proprietà, il riconoscimento del diritto alla terra per gli abitanti delle *favelas* e la partecipazione diretta dei cittadini rappresentano, infatti, i punti centrali della politica urbana brasiliana dell'ultimo quarto di secolo. Quest'arco temporale ha inizio con la creazione della nuova Costituzione federale (1988), con cui si sono gettate le basi del nuovo ordinamento giuridico-urbanistico, del riconoscimento costituzionale dell'autonomia del governo municipale, della gestione democratica delle città, del diritto sociale alla casa, del diritto alla regolarizzazione di insediamenti informali consolidati, della funzione sociale della proprietà urbana e del contrasto alla speculazione immobiliare nelle aree urbane. Per comprendere l'origine dell'agenda di riforma urbana in Brasile è utile ripercorrere la cronostoria della politica urbana brasiliana¹ (Tab.1).

Tab. 1 - Cronostoria della politica urbana brasiliana

1987	Emendamento costituzionale di iniziativa popolare e creazione del Foro nazionale di riforma urbana, formato da attori della società civile
1988	Promulgazione della Costituzione federale, in cui due capitoli sono dedicati alla questione urbana ²
1991	Presentazione del progetto di legge del Fondo nazionale per la casa popolare
2001	Promulgazione della legge federale Statuto della città
2003	Creazione del ministero delle Città
2004	Creazione del Consiglio nazionale delle città e creazione del Programma nazionale di regolazione della terra
2005	Istituzione del Quadro regolatore di risanamento ambientale
2005	Approvazione del Fondo nazionale per la casa di interesse sociale e Campagna nazionale dei <i>masterplans</i> partecipativi
2007	Varo del Piano di accelerazione della crescita
2009	Varo del programma federale <i>Minha Casa, Minha Vida</i>

La lotta per la riforma urbana ha in realtà origine già negli anni Sessanta con la proposta di riforma agraria, poi bloccata dall'instaurarsi dei regimi militari, che però racchiudeva in sé quella politicizzazione della problematica urbana fondamentale per il

¹Cfr. Maricato, 2010.

²Titolo III - *Sulla organizzazione dello stato*. Capitolo IV – *Sui municipi*; Titolo VII – *Sull'ordinamento economico e finanziario*. Capitolo II – *Sulla politica urbana*.

processo di democratizzazione della società brasiliana [Saule e Uzzo, 2010], che ha rappresentato il cuore dell'evoluzione della politica urbana del paese.

È però a partire dalla metà degli anni Ottanta, con il ritorno della democrazia e l'affermazione del Movimento nazionale di riforma urbana, che si sono susseguite una serie di conquiste rese possibili da un lato dalle spinte dal basso per il *diritto alla città* e, dall'altro, dall'apertura della politica governativa al confronto attivo con la società civile. In particolare è nei primi anni Duemila che si registrano alcuni dei passaggi più salienti nel processo di formazione di un'Agenda urbana nazionale (in questo caso *federale*) in Brasile: nel 2001 viene approvato, sotto forma di legge federale, lo Statuto della città, accompagnato dall'istituzione a livello centrale da parte del primo governo Lula di due importanti organismi esecutivi e consultivi: il ministero delle Città (2003) ed il Consiglio nazionale delle città (2004).

Assumendo una visione olistica ed un approccio integrato ai problemi urbani, lo Statuto della città (d'ora in avanti, lo "Statuto") riunisce in uno stesso strumento giuridico diversi aspetti riguardanti il governo democratico della città, la giustizia urbana e l'equilibrio ambientale. Pone al centro del dibattito la questione urbana e la inserisce nell'agenda politica federale. Rileva che nelle aree urbane la maggior parte della popolazione vive in insediamenti informali, sorti senza osservare alcun piano urbanistico e senza il ricorso ad architetti ed ingegneri per costruire i quartieri o le case, senza finanziamenti per opere che compongono una gigantesca produzione domestica di spazio urbano, che inevitabilmente risulta precario [Maricato, 2010].

Il grande valore aggiunto dello Statuto consiste nella visione strategica e integrata che si pone sul piano delle politiche urbane (più che urbanistiche) e fornisce indirizzi sulle modalità di gestione urbana e regolazione statale, fiscale e giuridica, nonché regolazione della proprietà informale, partecipazione sociale, bilanci, leggi complementari, partnership pubblico private.

Per quel che riguarda la distribuzione dei poteri, lo Statuto rinforza l'orientamento autonomo e decentrato sancito nel 1988 dalla Costituzione, che affidava alle municipalità la competenza per definire l'uso e l'occupazione della terra urbana. Inoltre, lo Statuto dà grande rilevanza alla funzione sociale della proprietà: il controllo della proprietà dei terreni urbani e la gestione democratica delle città devono andare di pari passo affinché tutti abbiano diritto alla casa e alla città. Questa forte volontà di

occuparsi di città nasce dalla prolungata assenza di gestione pubblica e la mancanza di qualunque tipo di contratto sociale hanno a lungo condannato i quartieri poveri ad essere terra di nessuno, dove la legge è quella del più forte. [Maricato, 2010].

Per l'implementazione dello Statuto vengono - come accennato - istituiti il ministero delle Città (2003) ed il Consiglio nazionale delle città (2004). Quest'ultimo rappresenta un ambito di interazione politica, arena aperta dove la trama degli interessi intorno alla politica urbana trovano possibilità di espressione e negoziazione poiché vi sono rappresentati, con gran peso, i principali richiedenti di queste politiche [Rolnik, 2009], mentre la creazione del nuovo ministero è il risultato di un processo partecipativo che ha coinvolto 3400 municipi, tutti gli stati della federazione, e più di 2500 delegati eletti per dibattere la politica nazionale di sviluppo urbano. Quest'innovazione ha rappresentato il riconoscimento della necessità di costruire nel governo federale, dopo quasi vent'anni di istituzionalizzazione erratica e dispersa in distinti ministeri, un luogo specifico per la formulazione e l'implementazione della politica urbana [Santos, 2004; Maricato, 2006]. Sotto il nuovo ministero, l'Agenda urbana si è articolata attorno al tema del diritto alla casa, introducendo politiche di finanziamento di produzione abitativa e urbanizzazione di insediamenti precari, come anche regolarizzazione e titolazione della proprietà in tali insediamenti.

Altro passaggio significativo è la creazione, nel 2005, del Fondo nazionale per la casa di interesse sociale (già previsto da una legge federale di iniziativa popolare avanzata nel 1991, ma rimasta nel cassetto per oltre dieci anni) che sostanzia una politica basata sul finanziamento multiscalare dell'edilizia sociale: sussidi provenienti dai budget dei vari livelli di governo sono indirizzati alla promozione dell'edilizia sociale, a sulla base dei criteri definiti nell'ambito di ogni consiglio gestore del fondo eletto in ogni livello federativo [Rolnik, 2009].

Considerato che la proprietà della terra ha continuato ad essere una questione rilevante del conflitto sociale, si sono introdotti nuovi strumenti di gestione del suolo urbano dedicati alle municipalità per portare a compimento la funzione sociale della città e della proprietà, e per attivare la partecipazione della cittadinanza nella gestione. Le linee guida e direttive presenti nel testo costituzionale e nello Statuto, prevedevano che tutte le città con più di 20.000 abitanti elaborassero un «*masterplan* partecipativo». Questi piani dovevano essere approvati dalle Camere municipali entro ottobre 2006.

Dal momento che il *masterplan* era requisito necessario per poter accedere ai fondi per attuare azioni di promozione della funzione sociale della proprietà, ha avuto inizio un processo di sperimentazione, revisione concettuale e metodologica della pianificazione urbana nella direzione di una pianificazione partecipativa che avrebbe permesso un incremento di inclusione socio-territoriale. Il fatto stesso che fosse previsto dalla legge che si creassero i *masterplans* partecipativi, ha facilitato la diffusione di un approccio partecipativo nella pianificazione al di là del *masterplan* da redigere entro il 2006.

Per quanto riguarda lo spazio pubblico, questo ha iniziato ad essere luogo di interazioni politiche (arena) ed espressione territoriale del patto che queste interazioni politiche stabiliscono, mentre nell'ottica delle politiche urbane, si è trattato di generare un patto territoriale nella città, riconoscendo e definendo una politica di occupazione sostenibile e garantendo un luogo adeguato per tutti gli abitanti. Dal punto di vista politico, l'ampliamento degli spazi di dialogo e degli attori che vi possono partecipare, ha permesso di incorporare nuovi soggetti nelle arene decisionali delle politiche urbane.

Dal punto di vista economico, sebbene per il bilancio federale la percentuale che rappresentano le voci di spesa per la costruzione di case, per la pavimentazione delle strade, per la canalizzazione dell'acqua, per il recupero e risistemazione degli spazi pubblici, non sia molto rilevante in relazione al budget totale, per il ministero delle città queste rappresentano più del 50% del bilancio approvato e più dell'80% del bilancio speso, secondo i dati del 2006 di Siafi³. Si tratta principalmente di opere di urbanizzazione largamente dirette a consolidare insediamenti informali nelle città del paese.

Infine, rispetto il coinvolgimento attivo degli attori locali, in molte città, si realizzarono per la prima volta dibattiti pubblici sul tema della politica urbana. In altre però si tratta semplicemente dell'attuazione di un procedimento formale, svolto attraverso il bando per una consultazione pubblica e per registrazione di atti, in modo che il potere politico possa partecipare al gioco della disputa federale per le risorse da destinare all'urbanizzazione, senza essere accusato di non aver avviato processi partecipativi.

³ Cfr. Siafi (sistema integrado de administração financeira), <https://siafi.tesouro.gov.br/>

Quanto finora descritto non è, tuttavia, l'unica faccia della dimensione urbana brasiliana. Infatti, la politica urbana in Brasile ha continuato a confrontarsi con un notevole deficit democratico. Nunes [1997] ne individua quattro cause: il clientelismo, il corporativismo, l'isolamento burocratico e l'universalismo dei procedimenti. Se si esaminano le relazioni politiche che si sono date all'interno della costruzione ed implementazione del Consiglio nazionale delle città, così come le relazioni dello stesso ministero con il governo in generale, è possibile identificare chiaramente che al di là dell'innovazione politico-culturale, anche qui si sono presentati clientelismo, corporativismo, ambiguità e truculenza molto forti [Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006].

Al deficit democratico, si sommano una serie di criticità strutturali del sistema paese: *a)* non esiste una stima rigorosa del numero di insediamenti informali esistenti nelle abitazioni che li compongono o del totale di famiglie che vi risiedono, e questo è riscontrabile nella maggioranza delle aree urbane brasiliane; *b)* l'ambiguità, da non confondere con l'illegalità, caratterizza la relazione degli insediamenti informali con la città pianificata: non si tratta di *zone di frontiera* al di fuori dallo Stato, totalmente aliene dalle sue leggi o regolazioni pubbliche, ma di aree grigie che hanno dato soluzione autonoma ad un'incalzante domanda di città, a cui il *pubblico* non ha saputo rispondere. Le aree urbane ufficialmente sul mercato sono regolate attraverso un esteso sistema di norme, contratti e leggi che hanno quasi sempre come condizione di base la proprietà privata, scritturata e registrata. I terreni che la legge permette di urbanizzare così come i finanziamenti disponibili nel sistema di credito immobiliare, sono riservati allo stretto circolo di coloro che detengono risorse e proprietà formali della terra. *c)* i settori imprenditoriali della città formale stabiliscono connessioni privilegiate con i settori burocratici delle agenzie pubbliche, che hanno il controllo dei processi di presa di decisione sugli investimenti in infrastrutture e urbanizzazione, così come sulle regole del controllo urbanistico, garantendo riserve di suolo per espandere la produzione di suoi prodotti e profitti più sicuri a fronte degli investimenti effettuati. Per gli autocostruttori di case popolari, l'azione dello stato è ugualmente cruciale. Questa relazione si sviluppa attraverso il grado di tolleranza alle occupazioni e ad atti di infrazione del legale da parte dell'apparato statale.

Concludendo, l'agenda di riforma urbana brasiliana ruota attorno a quattro assi principali d'intervento: *i)* quello giuridico-politico, in relazione al diritto urbanistico, portando elementi a favore dell'interpretazione del principio costituzionale della funzione sociale della città e della proprietà urbana; *ii)* il decentramento, attribuendo una ruolo importante ed un elevato livello di autonomia alle municipalità nella costruzione di un nuovo ordine urbano; *iii)* l'orientamento alla gestione democratica urbana con la promozione (a volte quasi esasperante) di processi partecipativi per decidere collettivamente sul governo del territorio dal punto di vista spaziale, giuridico, sociale ed economico (processi partecipativi si applicano anche alle decisioni su parte del budget a disposizione per le trasformazioni urbane: il famoso «*presupuesto participativo*») e *iv)* la regolarizzazione degli insediamenti informali, puntando sia su azioni *area-based* di rigenerazione integrata (*upgrade* fisico, sociale, economico, *etc.*) sia sul diritto di proprietà dei lotti e degli edifici sui quali i proprietari informali non avevano nessun titolo legale (operazione finalizzata sia a consolidare la situazione patrimoniale sia ad aprire per mezzo di questa l'accesso al credito).

Filo conduttore del processo è la forte spinta ad un'ampia partecipazione di tutti gli *urban stakeholders*: da una parte la società civile, dall'altra i partiti politici e i governi sono spinti ad interagire nell'affrontare le questioni del diritto alla casa e del diritto alla città, inizialmente trattate nella Costituzione nazionale, ma poi anche con il coinvolgimento diretto di movimenti popolari, Ong, sindacati, istituzioni accademiche e di ricerca. [Santos, 2007]

Per quel che riguarda gli sviluppi più recenti, nel 2007, è stato varato, a livello federale, il Piano di accelerazione della crescita, che riprende l'investimento negli ambiti di casa e risanamento economico-produttivo, prevedendo un insieme di azioni finalizzate a recuperare in parte le infrastrutture destinate alla produzione (porti, ferrovie, strade, impianti di produzione di energia) ed in parte le infrastrutture sociali e abitative. Questo è stato seguito nel 2009 dal varo del programma *Minha Casa, Minha Vida*, in risposta alla crisi finanziaria del 2008, che ha finanziato la costruzione di un milione di case, con un forte protagonismo del mercato privato. Per la prima volta nella storia del Brasile, infatti, si destinano ingenti sovvenzioni a finanziamento dell'edilizia sociale.

Tuttavia, i fatti di cronaca come le proteste in tutto il paese nel giugno 2013, mostrano come i vantaggi portati dai governi dell'era Lula, ovvero crescita economica, maggiore equità salariale e stabilità politica, non coincidono con un effettivo miglioramento complessivo della situazione urbana in Brasile. In alcune aree ci sono stati miglioramenti in termini di accessibilità e salubrità degli insediamenti informali, in altre molti investimenti sono stati fatti in settori, come il sostegno alla mobilità privata su gomma e alla realizzazioni delle grandi opere per i Campionati mondiali di calcio e le per le Olimpiadi, che hanno deviato gli sforzi inizialmente centrati su un percorso partecipativo di sviluppo delle città. In effetti, si riscontra un certo livello di conflittualità nell'approccio socio-politico - con cui è stata trattata ed istituzionalizzata la problematica urbana nel suo complesso - ed un approccio maggiormente basato sul mercato che ha spostato gli sforzi nazionali sulla linea della crescita economica e della competitività internazionale.

BIBLIOGRAFIA

Dagnino, E.; Olvera, A. e Panfichi, A. (a cura di)

2006 *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra.

Donaghy, M.

2013 *Civil Society and Participatory Governance: Municipal Councils and Social Housing Programs in Brazil*. New York, Routledge.

Fernandes, E.

2010 *El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico*, in Santos Carvalho, C. e Rossbach, A., *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*. São Paulo, Ministerio de las Ciudades - Alianza de las Ciudades.

Lara, F.L.

2014 *Cidades na era Lula o lento abandono dos processos participativos*, in «Revista do Instituto de Estudos Brasileiros», n. 58, p. 245-262.

Maricato, E.

1996 *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, Hucitec.

2006 *Terra e habitação: elementos estratégicos da política nacional de desenvolvimento urbano*. Série Estudos Sociais – Ipea.

2010 *El Estatuto de la ciudad periférica*, in Santos Carvalho, C. e Rossbach, A., *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*. São Paulo, Ministerio de las Ciudades - Alianza de las Ciudades.

Nunes, E.

1997 *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

Rolnik, R.

2009 *La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil*, in «Revista. Eure», vol. XXXV, n.104, p. 5-28.

Santos Carvalho, C. e Rossbach, A.

2010 *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*. São Paulo, Ministerio de las Ciudades - Alianza de las Ciudades.

Santos Jr., O.

2004 *Reforma urbana e gestão democrática. Um ano de funcionamento do Conselho das Cidades*. Rio de Janeiro, Fase.

2007 *Cidade, cidadania e planejamento urbano. Desafios na perspectiva da reforma urbana*, in Feldman, S. e Fernandes, A.(a cura di), *O Urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador, Edufba.

Santos Jr., O. e Ribeiro, L.

2003 *Democracia e segregação urbana. Reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira*, in «Eure»,vol. 29, n. 88, p. 79-95.

Saule, N.J. e Uzzo, K.

2010 *La trayectoria de la reforma urbana en Brasil*, in Sugranyes, A. e Mathivet, C., *Ciudades para Todos: Po el Derecho a la Ciudad, Propuestas y Experiencias*. Santiago, HIC.

Telles, V.

2007 *Trajetórias urbanas*, in Dagnino, E. e Tatagiba, L. (a cura di.), *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó, Editora Argos.