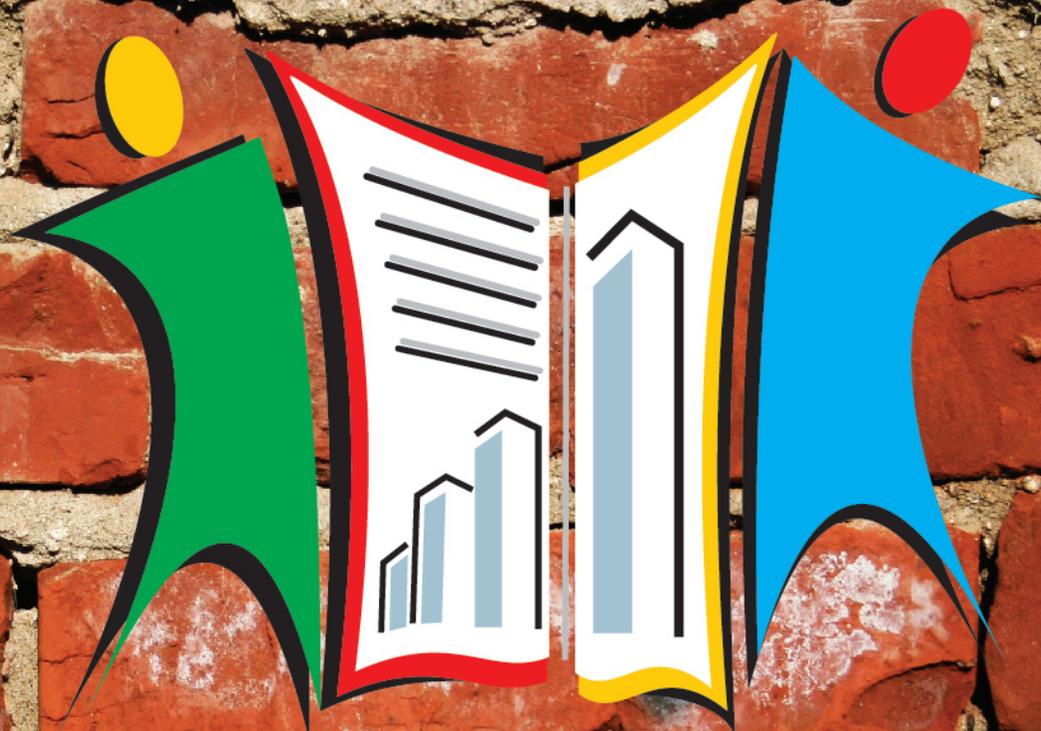


ORGANIZADORAS: Regina Fátima C. F. Ferreira e Rosane Coreixas Biasotto

Caderno Didático



# Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna

Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais

LETRACAPITAL  
EDITORA

  
OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES

AÇÃO URBANA

FUNDAÇÃO  
  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS  
BENTO RUBIÃO

# Caderno Didático

## **Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna**

Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais  
e Conselheiros Municipais

Regina Fátima C. F. Ferreira

Rosane Coreixas Biasotto

Organizadoras

LETRACAPITAL



**Observatório  
das Metrópoles**  
Instituto Nacional de  
Ciência e Tecnologia

AÇÃO URBANA

FUNDAÇÃO



Centro de Defesa dos Direitos Humanos

**BENTO  
RUBIÃO**

*Copyright (2012) – Permitida a reprodução de todos os textos, desde que citada a fonte*

**Organizadoras:**

Regina Fátima C. F. Ferreira  
Rosane Coreixas Biasotto

**Equipe pedagógica:**

Adauto Lucio Cardoso  
Ana Lucia Britto  
Erick Omena  
Flávia Araújo  
Grazia de Grazia  
Luciana Corrêa do Lago  
Mauro Rego Monteiro dos Santos  
Regina Fátima C. F. Ferreira  
Ricardo Gouvêa  
Rosane Coreixas Biasotto  
Suya Quintslr  
Thêmis Amorim Aragão  
Valério da Silva

**Equipe de apoio e mobilização social:**

Marcelo Augusto de Souza  
Márcia Alves dos Santos  
José Martins de Oliveira  
Rachel Carvalho dos Santos  
Sandra Hiromi Kokudai

**Capa e ilustrações:**

Gabriel Ponã

**Produção:**

INCT Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ  
Ação Urbana  
Fundação Bento Rubião

**Apoio:**

Fundação Bento Rubião  
Pastoral de Favelas  
INCT/FAPERJ/CNPQ/FINEP  
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

C129

Caderno didático : políticas públicas e direito à cidade : política habitacional e o direito à moradia digna : programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais / Regina Fátima C. F. Ferreira, Rosane Coreixas Biasotto organizadores. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2012.  
28 cm

Inclui índice  
ISBN 978-85-7785-141-6

1. Política habitacional. 2. Habitação. 3. Habitação popular. 4. Planejamento urbano. 5. Política social. I. Ferreira, Regina Fátima C. F. 2. Biasotto, Rosane Coreixas

12-1102. CDD: 363.5  
CDU: 351.778.532

27.02.12 06.03.12

033465

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar - Ilha do Fundão  
Cep 21941901 – Rio de Janeiro, RJ  
Tel/Fax (55) 21-2598 –1950  
[www.observatoriodasmetrosoles.net](http://www.observatoriodasmetrosoles.net)

LETRA CAPITAL EDITORA  
Telefax: (21) 3553-2236 / 2215-3781  
[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

# Sumário

Apresentação	5
<b><i>Regina Fátima C. F. Ferreira e Rosane Coreixas Biasotto</i></b>	

## Módulo I – Direito à cidade e à moradia digna

Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade	9
<b><i>Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Junior</i></b>	
Vazios urbanos e função social da propriedade	17
<b><i>Adauto Lucio Cardoso</i></b>	
Direito à moradia e a questão ambiental	27
<b><i>Suyá Quintslr</i></b>	
Planejamento, legislação urbanística e instrumentos de gestão do solo urbano em disputa	35
<b><i>Rosane Coreixas Biasotto</i></b>	

## Módulo II – Política habitacional: financiamentos e programas

A produção social da moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida	43
<b><i>Thêmis Amorim Aragão</i></b>	
Produção social da moradia: desafio para a política de habitação no Brasil	50
<b><i>Evaniza Rodrigues</i></b>	

### Módulo III – Políticas públicas urbanas e a política habitacional

Dilemas e desafios da política pública de saneamento no município do Rio de Janeiro 60  
**Ana Lucia Britto**

Acessibilidade e mobilidade urbana sustentável: uma contribuição aos programas e planos de habitação de interesse social 73  
**Luiz Paulo Gerbassi Ramos**

O novo Plano Diretor do município do Rio de Janeiro e o acesso à moradia e à terra urbanizada 76  
**Fabício Leal de Oliveira**

### Módulo IV – Política habitacional: limites e possibilidades

Planejamento e intervenção pública urbana: qual o papel do Estado na garantia do direito à moradia e à cidade no Rio de Janeiro? 81  
**Regina Fátima C. F. Ferreira**

Panorama atual da habitação na cidade do Rio de Janeiro 86  
**Fernando Cavallieri**

Política urbana e autogestão na produção das cidades brasileiras 94  
**Luciana Corrêa do Lago**

# **Programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais:**

## **Curso de capacitação e formação de agentes sociais, lideranças comunitárias e conselheiros(as) municipais de habitação para a elaboração, monitoramento e acompanhamento do Plano Local de Habitação de Interesse Social**

### **Apresentação**

O Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais é desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, desde 1999, sempre em parceria com organizações não governamentais, prefeituras e movimentos populares. A sua origem está diretamente ligada ao engajamento de professores e educadores populares comprometidos com a reforma urbana e a ampliação dos canais de participação e controle social sobre as políticas e programas públicos.

O Programa desenvolve-se, hoje, em várias cidades do Brasil, através da Rede Observatório das Metrópoles e parceiros, privilegiando o enfoque sobre as políticas de desenvolvimento urbano e seus espaços institucionais de participação, tendo como ponto de partida o conceito do Direito à Cidade.

Fundado na concepção paulofreiriana de educação permanente, os cursos de formação são espaços de trocas entre educandos e educadores, que têm como referência a construção e o monitoramento de políticas e programas públicos que revertam as profundas desigualdades sociais que marcam as cidades e a sociedade brasileira.

Dessa forma, o Programa Interdisciplinar busca trazer elementos que qualifiquem a atuação de agentes sociais, lideranças e conselheiros nas esferas públicas de gestão (especialmente, nos conselhos de gestão de políticas públicas), bem como em processos participativos de planejamento das cidades.

Com estes objetivos, no Estado do Rio de Janeiro vêm sendo realizados, regularmente, desde 1999, especialmente nos municípios da Baixada Fluminense, os cursos de capacitação e formação para conselheiros municipais, cujo foco central é o debate sobre Democracia, Participação Política e o Direito à Cidade.

Paralelamente, e de forma integrada, diferentes processos de formação têm tido lugar abordando temáticas como as do Orçamento Municipal, dos Planos Diretores, dos Planos de Saneamento e de Habitação de Interesse Social.

Estes últimos ganharam destaque nos últimos anos, considerando os avanços ocorridos com a aprovação da Lei 11.124, em 2005, que estabeleceu

como obrigatória para a adesão de estados e municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, o PLHIS.

Assim, em sintonia com a demanda pela qualificação de agentes sociais, lideranças e conselheiros para a discussão dos planos locais de habitação de interesse social, o Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ, em parceria com a Fundação Bento Rubião e a Ação Urbana e o fundamental apoio da Pastoral de Favelas, realizou, em 2011, pela primeira vez na cidade do Rio de Janeiro, um curso de formação visando o processo de discussão do Plano Local de Habitação de Interesse Social, origem deste caderno didático. O processo de elaboração do PLHIS/RJ vem sendo conduzido pela Fundação Bento Rubião, instituição com reconhecida experiência na temática da moradia no Rio de Janeiro e compromisso com a reforma urbana e a justiça social.

O curso visa fornecer aos participantes instrumental para (1) a compreensão mais ampla dos fatores geradores das desigualdades de acesso à moradia digna, com destaque para os programas habitacionais e a legislação urbana vigentes, (2) a leitura política dos interesses em disputa na cidade e das barreiras à implementação dos instrumentos de democratização do acesso à moradia e à cidade e (3) a formulação, pelos movimentos populares, de políticas e programas habitacionais que respondam às necessidades e desejos dos segmentos sociais de baixa renda, e a definição de estratégias para aprovação e implementação dessas políticas.

Neste caderno estão reunidos artigos que subsidiam o debate sobre o Plano Local de Habitação de Interesse Social, em processo de elaboração. Os textos estão organizados em módulos. O primeiro módulo “Direito à cidade e à moradia digna” introduz o debate sobre as cidades e os desafios colocados para uma gestão urbana baseada nos princípios da reforma urbana. O segundo módulo, “Política habitacional: financiamentos e programas”, aborda os principais programas de habitação de interesse social. No terceiro: “Políticas públicas urbanas e política habitacional” discute-se a necessidade de integrar a política habitacional com as demais políticas urbanas de saneamento ambiental, mobilidade urbana e, especialmente, com a política fundiária e os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que assegurem terra urbanizada para a habitação popular. No último módulo “Política habitacional: limites e possibilidades”, a partir de um breve diagnóstico da cidade do Rio de Janeiro, são apontados limites e desafios para o PLHIS/RJ e discutidas as soluções que vêm sendo gestadas por associações e cooperativas populares, na direção da produção social da moradia de forma autogestionária, como uma alternativa à mercantilização da moradia e das cidades.

Espera-se contribuir com este caderno para o debate sobre os Planos Locais de Habitação de Interesse Social e o fortalecimento da atuação de associações

comunitárias, fóruns e redes para a discussão, elaboração, avaliação e controle de políticas públicas, na perspectiva da garantia do direito à moradia digna e à cidade. Por último, espera-se que este possa contribuir, ainda que de forma singela, para o exercício sistemático e permanente de reflexão sobre as questões que se referem à relação entre educação, cidade e democracia.

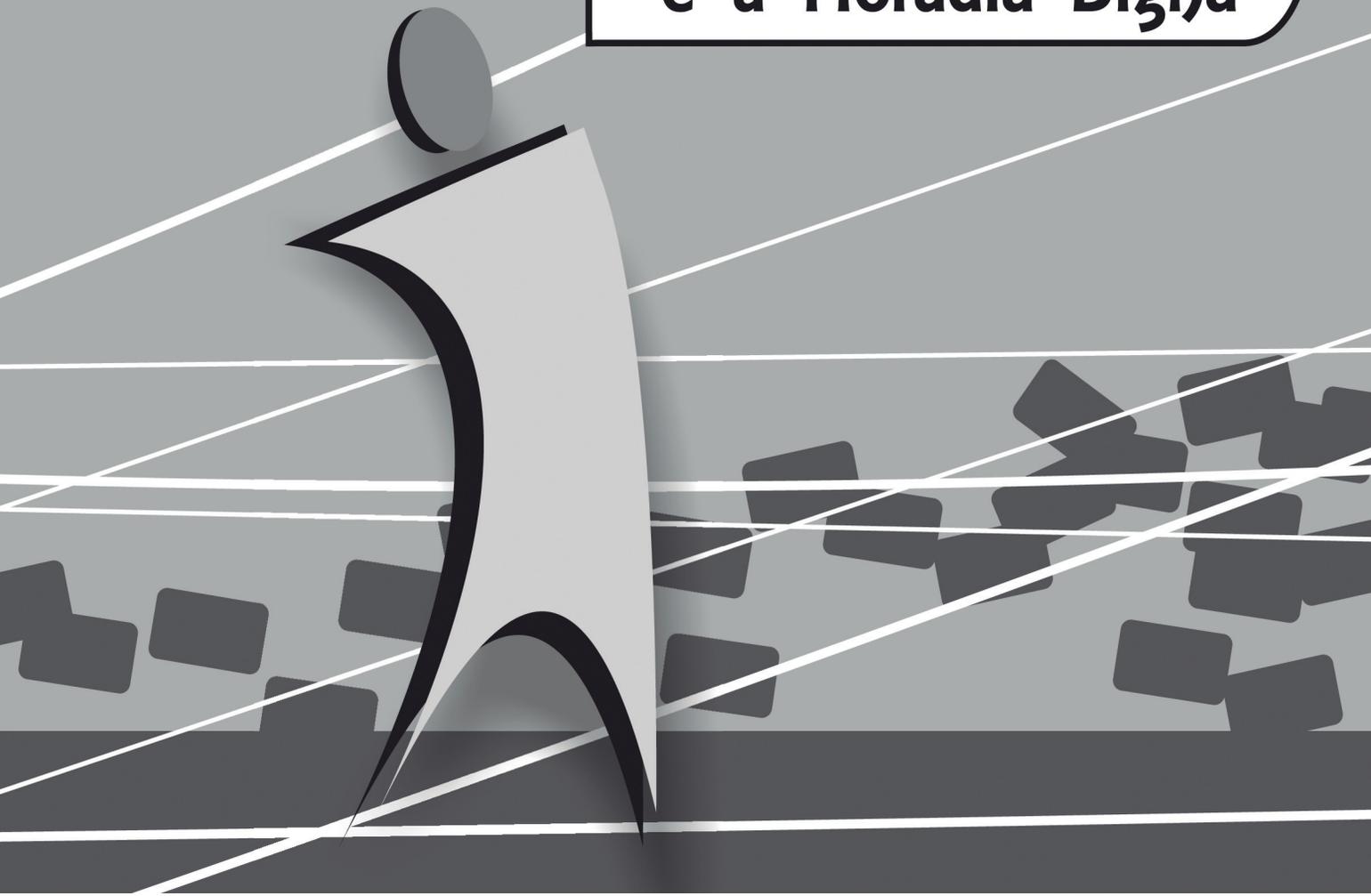
Boa leitura!

*Regina Fátima C. F. Ferreira e Rosane Coreixas Biasotto*



# Módulo I

## Direito à Cidade e à Moradia Digna





# Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade<sup>1</sup>

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro<sup>2</sup>  
Orlando Alves dos Santos Junior<sup>3</sup>*

A cidade brasileira contemporânea resulta da combinação de dois mecanismos complementares: a liberdade para os agentes capitalistas tratarem e negociarem a cidade (em especial a moradia e o solo urbano) como mercadoria (ou seja, a livre mercantilização) e a perversa política de tolerância com todas as formas de uso e apropriação do solo urbano (o que permitiu não somente as ocupações ilegais das favelas e loteamentos irregulares, mas também as formas ilegais de ocupação de áreas nobres pelas classes médias e pelas elites). O primeiro mecanismo permitiu a aliança entre as forças que comandaram o projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil: (i) o capital internacional; (ii) as frações locais da burguesia mercantil inseridas no complexo conformado pelo tripé ligado à produção imobiliária, às obras públicas e à concessão de serviços públicos; e (iii) o Estado. O Brasil urbano foi desenhado pela ação dessa coalizão mercantilizadora da cidade, tendo o Estado como principal maestro, seja protegendo os interesses da acumulação urbana (proveniente da produção da cidade) da concorrência de outros circuitos, seja realizando encomendas de construção de vultosas obras urbanas, ou ainda pela omissão em seu papel de planejador do crescimento urbano. Omissão que, além de servir à mercantilização da cidade, teve papel fundamental na transformação do território para receber a massa de trabalhadores expropriada do campo. Para se ter uma ideia desse processo, entre 1950 e 1970, quase 39 milhões de pessoas migraram do mundo rural e se transformaram em trabalhadores urbanos vulneráveis em razão do incompleto assalariamento e da precária propriedade da moradia autoconstruída. Nesse contexto, a informalidade do trabalho e da produção da casa constituiu-se em poderoso instrumento de amortecimento dos conflitos sociais associados ao modelo de expansão capitalista baseado na manutenção de elevada concentração da riqueza e da renda.

Não é por outra razão que pode-se falar da emergência de uma questão urbana no Brasil, uma vez que a dinâmica de formação, crescimento e transformação das nossas cidades sintetiza duas questões nacionais cruciais: por um lado, a questão

1. Esta é uma versão do artigo “Desafios da questão urbana”, publicado no jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*, edição de abril de 2011.

2. Professor titular do IPPUR/UFRJ e coordenador do INCT Observatório das Metrôpoles.

3. Sociólogo, doutor em planejamento urbano e regional, professor adjunto do IPPUR/UFRJ e membro da coordenação do INCT Observatório das Metrôpoles.

democrática, traduzida na consolidação da cidadania ativa capaz de substituir a coalizão de interesses que sustentou o processo de acumulação urbana de forma desigual, por um regime político republicano capaz de assegurar a todos o direito de cidade, isto é, o direito à participação nos processos deliberativos que dizem respeito à cidade e a adoção do universalismo de procedimentos como padrão de deliberação da coletividade urbana sobre seus destinos; por outro lado, a questão distributiva traduzida na quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização. São estas as questões que foram traduzidas em movimento social organizado em torno da bandeira da reforma urbana e no arcabouço institucional denominado Estatuto da Cidade. Os conhecidos e assustadores problemas das nossas cidades devem, portanto, ser entendidos como parte fundamental da nossa questão nacional, pois os mecanismos que fazem a cidade funcionar como máquina de acumulação de riqueza também são responsáveis pela manutenção do Brasil como uma nação inacabada, como apontou Celso Furtado. Nesse sentido, poderíamos também dizer que temos cidades inacabadas, pois estas são incapazes de mediar os conflitos e integrar, mesmo que parcialmente, as distintas classes e grupos sociais.

Vivemos hoje um momento crucial de transformações que coloca a necessidade de atualizar a questão urbana brasileira e traduzi-la em novos modelos de planejamento e gestão das nossas cidades. A acumulação urbana está sendo reconfigurada no padrão clássico da modernização-conservadora que preside deste sempre a nossa inclusão na expansão da economia-mundo. As nossas cidades estão sendo incluídas nos circuitos mundiais que buscam novas fronteiras de expansão diante da permanente crise de sobreacumulação do capitalismo financeirizado. E o Brasil aparece com atrativas fronteiras urbanas para o capital financeiro exatamente em razão do ciclo de prosperidade e estabilidade que atravessamos, combinadas com a existência de ativos urbanos (imóveis e infraestrutura) passíveis de serem espoliados, ou seja, comprados a preços desvalorizados, e integrados aos circuitos de valorização financeira internacionalizados. Podemos observar em nossas cidades, com efeito, um novo ciclo de mercantilização que combina as conhecidas práticas de acumulação urbana baseada na ação do capital mercantil local com as novas práticas empreendidas por uma nova coalizão de interesses urbanos na direção da sua transformação em mercadoria (commodity). A expansão e crescente hegemonia da visão do Brasil como mercado conspiram contra a visão do Brasil como sociedade urbana, democrática, justa e sustentável.

Apesar da inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados demandar novos padrões de gestão do território, a análise do que vem ocorrendo em muitas das nossas cidades indica, porém, a manutenção parcial da lógica da

modernização-conservadora, resultando em uma governança empreendedorista com traços muito particulares em relação a outros países que vêm vivenciando processos similares.

Essa governança pode ser melhor compreendida a partir da identificação esquemática de quatro lógicas políticas particularistas que coexistem na organização e no funcionamento da administração urbana das cidades, em razão da fragilidade das instituições de gestão democrática, bloqueando, como consequência, a adoção dos necessários instrumentos de planejamento e gestão pública decorrentes da afirmação do direito à cidade e da lógica do universalismo de procedimentos. Estas lógicas esquartejam a máquina pública em vários centros de decisão que funcionam segundo os interesses que comandam cada uma delas. São elas:

a) o clientelismo urbano que trouxe para as modernas cidades brasileiras o padrão rural de privatização do poder local, tão bem transcrito por Vitor Nunes Leal na expressão coronelismo, enxada e voto, mas que nas condições urbanas transformou-se em assistencialismo, carência e voto. Trata-se da lógica que está na base da representação política no Poder Legislativo Municipal, mas que precisa controlar parte da máquina administrativa para fazer a mediação do acesso pela população ao poder público. O clientelismo urbano é alimentado por práticas perversas de proteção de uma série de ilegalidades urbanas que atendem a interesses dos circuitos da economia subterrânea das nossas cidades (comércio ambulante, vans etc.) e a necessidades de acessibilidade da população às condições urbanas de vida, dando nascimento às nossas favelas e às entidades filantrópicas que, muitas vezes travestidas de ONGs, usam recursos públicos para prestar, privada e seletivamente, serviços coletivos que deveriam ser providos pelas prefeituras municipais. Atualmente, esta lógica vem se reconfigurando pela presença, nas Câmaras de Vereadores, de representantes dos interesses da criminalidade, como é caso do fenômeno das milícias no Rio de Janeiro.

b) o patrimonialismo urbano, fundado na coalizão mercantil da acumulação urbana, representados pelas empreiteiras de obras públicas, concessionárias dos serviços públicos, entre elas o poderoso setor de transportes coletivos, e os do mercado imobiliário;

c) o corporativismo urbano traduzido na presença dos segmentos organizados da sociedade civil nas arenas de participação abertas pela Constituição de 1988, cuja promessa era a constituição de um padrão republicano de gestão da cidade que, se implantado, criaria as condições para o surgimento de uma gestão urbana fundada no universalismo de procedimento. Nos municípios onde a correlação de forças levou ao comando das prefeituras coalizões de forças comprometidas com o projeto de constituição de uma verdadeira esfera pública local, verificam-se processos de reversão desse projeto decorrentes, de um lado, do baixo índice

de associativismo vigente na sociedade – cabe registrar que, segundo dados do IBGE, apenas 27% da população adulta integra as formas de organização cívica como sindicato, associações profissionais, partidos, entidades de bairro etc. – e, de outro lado, pela fragmentação e conseqüente enfraquecimento dos movimentos sociais nas cidades enquanto sujeito coletivo articulado em torno de um projeto. Estes dois fatos vêm bloqueando a constituição de uma aliança entre o escasso mundo organizado civicamente e o vasto segmento da população urbana que se mobiliza politicamente apenas de maneira pontual e temporária. O resultado é que, muitas vezes, as experiências participativas resultam no atendimento dos interesses dos segmentos organizados, sem forçar a adoção de um universalismo de procedimentos, pressuposto da constituição de uma esfera democrática e de uma burocracia planejadora.

d) por fim, o empresariamento urbano, que se constitui na lógica emergente impulsionada pelo surgimento do complexo circuito internacional de acumulação e dos agentes econômicos e políticos organizados em torno da transformação das cidades em projetos especulativos fundados na parceria público-privado, conforme descreveu David Harvey. Integra este circuito uma miríade de interesses, protagonizados pelas empresas de consultoria (em projetos, pesquisas e arquitetura), empresas de produção e consumo dos serviços turísticos, empresas bancárias e financeiras especializadas no crédito imobiliário, empresas de promoção de eventos, entre outras. Tais interesses têm como correspondência local as novas elites locais portadoras das ideologias liberais que buscam recursos e fundamentos de legitimidade ao projeto de competição urbana. As novas elites buscam a representação política através do uso das técnicas do marketing urbano, traduzido em obras exemplares da “nova cidade”, o que é facilitado pela fragilidade dos partidos políticos. A política urbana passa a centralizar-se na atração de médios e megaeventos e na realização de investimentos de renovação de áreas urbanas degradadas, prioridades que permitem legitimar tais elites e construir as alianças com os interesses do complexo internacional empreendedorista. Na maioria dos casos, esta orientação se materializa na constituição de bolsões de gerência técnica, diretamente vinculados aos chefes do executivo e compostos por pessoas recrutadas fora do setor público. Portanto, a lógica do empresariamento urbano, que se pretende mais eficiente, implica no abandono e mesmo desvalorização da organização burocrática entendida como um corpo técnico vinculado ao universalismo de procedimento e subordinada ao processo democrático de decisão.

Essa lógica lidera e hegemoniza a nova coalizão urbana, integrada também por parcelas das demais lógicas, o clientelismo, o patrimonialismo e corporativismo, resultando em um padrão de governança urbana bastante peculiar, onde o planejamento, a regulação e a rotina das ações são substituídas por um padrão

de intervenção por exceção, com os órgãos da administração pública e canais institucionais de participação crescentemente fragilizados.

As conclusões da análise dos planos diretores elaborados após o Estatuto das Cidades, realizada pela Rede de Avaliação dos Planos Diretores Participativos, parece confirmar essa hipótese. De uma forma geral, a pesquisa demonstra a generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios, o que permite intuir que a agenda e a propostas da reforma urbana foram efetivamente disseminadas na sociedade brasileira. Ao mesmo tempo, percebe-se que foram poucos os planos que avançaram no adequado reatamento territorial de diretrizes e instrumentos vinculados à afirmação da função social da propriedade, o que evidencia, em diversos casos, o descolamento dos propósitos dos planos com o território municipal e a fragilidade das estratégias de desenvolvimento urbano estabelecidas. Da mesma forma, em linhas gerais, percebe-se que os Planos Diretores estabelecem definições, diretrizes e objetivos relacionados à política de habitação, à política de saneamento ambiental, à política de mobilidade, à política ambiental e à gestão democrática, porém sem incorporar os elementos necessários à efetividade dos instrumentos adotados. Em síntese, apesar de poder-se constatar avanços no discurso relativo ao direito à cidade, este não se traduz na definição de metas e estratégias efetivas para o enfrentamento da problemática urbana das cidades pesquisadas.

Para enfrentar esse novo contexto de aprofundamento da mercantilização da cidade contemporânea, cremos que é necessário, antes de tudo, atualizar o ideário do direito à cidade como parte de uma nova utopia dialética em construção, emancipatória e pós-capitalista, materializada em um novo projeto de cidades e de organização da vida social, e expressa tanto na atualização do programa e da agenda da reforma urbana como na promoção de práticas e políticas socioterritoriais de afirmação do direito à cidade.

Essa atualização da agenda da reforma urbana, expressando o ideário do direito à cidade, deve ser capaz de propor mecanismos de um novo tipo de coesão social baseado na negação da segregação social, na promoção da função social da cidade e da propriedade, na gestão democrática, e na difusão de uma nova cultura social, territorial e ambiental que promova padrões de sociabilidade com base na solidariedade, na construção de identidades e na representação de interesses coletivos. Entre esses mecanismos destacamos a criação de esferas públicas efetivamente democráticas de gestão das políticas públicas (tais como os conselhos das cidades) que ultrapassem os limites das instituições da democracia representativa liberal e possibilitem a visibilização, interação, conflito e negociação entre os diferentes agentes sociais e entre esses e o poder público, de forma que a tomada de decisões seja resultado desse conflito e negociação.

Ao mesmo tempo, essa agenda exige um agente social capaz de expressar esse projeto e esse programa. Com efeito, o movimento da reforma urbana está desafiado a intervir programaticamente na cidade na forma de uma rebeldia criativa, buscando promover universos sociais nos quais possam surgir e se desenvolver práticas educativas, políticas públicas e novas linguagens culturais geradoras da desmercantilização da cidade e da promoção do direito à cidade, buscando romper, desta forma, com a hegemonia do neoliberalismo empreendedorista.

# Vazios urbanos e função social da propriedade

*Adauto Lucio Cardoso<sup>1</sup>*

## Histórico

O debate sobre os vazios urbanos aparece no Brasil na década de 1970, quando análises sobre o processo de urbanização capitalista<sup>2</sup> mostravam como as cidades cresciam em direção às suas periferias, deixando nos interstícios desse crescimento terrenos vagos, mantidos fora de mercado à espera da valorização imobiliária. Documentos de planejamento da época mostravam que cerca de 40% da mancha urbana da Grande São Paulo seriam compostos de áreas vazias<sup>3</sup>. Essa forma de especulação estava associada às formas de intervenção do Estado no urbano, que seguiam (e não precediam) o parcelamento e a ocupação do solo. Ao instalar as infraestruturas necessárias às áreas mais periféricas, já ocupadas, o poder público acabava por valorizar indiscriminadamente as terras vazias que haviam permanecido entre as áreas mais centrais e a fronteira da expansão urbana. Esse processo era apontado como “disfuncional” ou “perverso”, a partir de três argumentos:

- porque mantinha “artificialmente” grandes extensões de terra fora do mercado, pressionando para cima o preço dos terrenos em oferta;
- porque implicava em um maior custo de investimento para a instalação das infraestruturas, nas áreas efetivamente ocupadas;
- porque o investimento público em infraestrutura resultava na valorização de áreas privadas.

Na década de 1970, como tentativa de resposta a essa avaliação, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) incluiu, entre os novos instrumentos propostos no projeto de lei de desenvolvimento urbano, o IPTU progressivo, a ser aplicado sobre os terrenos vazios. É importante, no entanto, recordar que, na época, o CNDU avaliava que haveria um conflito entre os proprietários fundiários (especuladores) interessados em maximizar a valorização de suas terras e o setor da construção civil que, tendo seu lucro baseado na atividade produtiva, necessitaria da ampliação da oferta de terra para viabilizar a sua produção. No entanto, como mostraram pesquisas

---

1. Arquiteto, doutor em planejamento urbano e regional, professor do IPPUR/UFRJ e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles.

2. Conforme, entre outros, SINGER (1977).

3. SILVA (1999)

desenvolvidas nos anos 80, os capitais envolvidos na produção de moradias tinham o lucro sobre as operações fundiárias (e não sobre a atividade construtiva) como o componente central do lucro imobiliário. Assim, não havia interesse, pelo lado do capital, no controle sobre os processos especulativos que, como ficou claro durante os anos em que o BNH foi o responsável pela condução da política habitacional, foram alimentados pelas atividades de produção habitacional capitalista e pelo financiamento público. Segundo SILVA (1999:2):

*As hipóteses sobre a relação entre um controle dos vazios e a maior oferta habitacional não estão apoiadas em análises suficientemente comprovadas. Pelo contrário, sabe-se que, no período marcado pelos financiamentos do SFH, a atividade imobiliária obteve lucros extraordinários, possibilitados pela especulação com os terrenos utilizados e o descontrole dos valores financiados. Não havia controle sobre os valores de repasse dos terrenos vinculados aos financiamentos habitacionais e sobre a percentagem por eles representada no custo dos empreendimentos. Paralelamente, a própria demanda causada pela abundância de financiamento habitacional determinou fortemente a alta de preços fundiários. Mas nada indica que a produção com recursos do SFH poderia ter sido maior ou de menor preço, se tivesse contado com instrumentos para aumentar a oferta de terrenos vazios. Por outro lado, o setor imobiliário, amplamente favorecido pela política do BNH, não utilizou seu poder para fazer aprovar instrumentos contra a retenção de terrenos, demonstrando não necessitar deles.*

A partir do debate instaurado pela proposta formulada pelo CNDU, o tema chegou até à Constituição de 1988, que reconheceu formalmente a função social da propriedade. Esse tema foi ampliado pelo Estatuto das Cidades (2001) que definiu as diretrizes gerais para a política urbana, incluindo, entre outros, a

*“garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”;*

*“ a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar (...) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; (...) a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (...) a recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.”*

Existe, portanto, reconhecimento legal da condenação às práticas especulativas, que mantêm à margem do desenvolvimento urbano áreas à espera de valorização. O

texto da Constituição, no entanto, vai além das considerações vigentes na época do CNDU ao articular explicitamente a utilização da terra ao benefício social, ou seja, afirmando que não se trata apenas de ocupar a terra vazia, ou de buscar alternativas para viabilizar o mercado, mas sim de dar substância à sua função social através da oferta de moradias populares ou de serviços e equipamentos a elas destinados, garantindo assim o direito à moradia e às cidades sustentáveis.

Todavia, durante o longo período de maturação deste debate, desde a proposta do CNDU até a promulgação do Estatuto das Cidades, muita coisa mudou nas cidades brasileiras. Uma dessas mudanças foi o progressivo adensamento da malha, com ocupação dos lotes vazios, ao mesmo tempo em que o ritmo acelerado que a ocupação periférica havia apresentado nos anos 60 e 70 arrefeceu. SILVA mostra que, em 1989, São Paulo apresentava 25% de lotes vazios, em relação ao total de área de quadras. Esse percentual se reduz, em 1997, para 17%. Os números analisados mostram, ainda, uma utilização mais intensa das grandes glebas para a realização de empreendimentos de maior porte, em substituição às práticas mais tradicionais de remembramento de terrenos menores (construídos ou não). Analisando as práticas da incorporação imobiliária em São Paulo na década de 1990, SILVA (1999) mostra que:

*A ocupação dos vazios urbanos pelo mercado formal – mesmo os situados nos anéis intermediário e periférico – não tem significado uma ampliação do atendimento às faixas de menor renda. Como regra geral, o preenchimento de vazios pelo mercado se faz com construções de padrão (e preço) superior ao dos bairros, influenciando na valorização geral. A solução habitacional para a população mais pobre se dá cada vez mais por superocupação de lotes já existentes e das favelas.*

*Por outro lado, a ocupação de vazios com novos conjuntos para classe média ocorre paralelamente ao esvaziamento de edifícios em bom estado nas áreas mais bem dotadas de infraestrutura e serviços.*

Pode-se concluir, a partir das observações acima, que o mercado, pelo menos no caso de São Paulo, a partir de um certo patamar de expansão periférica, passou a ocupar os vazios, aproveitando-se das glebas maiores para viabilizar empreendimentos de maior porte, em operações imobiliárias estruturadas sobre estratégias de sobrevalorização a partir da transformação social (elitização) das áreas em que atua<sup>4</sup>. Isso pode significar, por um lado, que eventuais práticas especulativas de retenção de terras pelos proprietários foram bem sucedidas, mas pode significar também que uma parcela dessa valorização foi apropriada pelos capitais imobiliá-

---

4. Para uma discussão mais aprofundada sobre as estratégias de buscas de sobrelucros praticadas pelo capital imobiliário, ver RIBEIRO (1997).

rios. Outra consequência importante é que, com isso, reduziram-se os vazios passíveis de ocupação para viabilizar políticas de ampliação do acesso à terra para as camadas de baixa renda.

Como já anuncia a citação acima, além da ocupação de terrenos vazios, o processo de desenvolvimento urbano na maioria das grandes cidades brasileiras nas últimas décadas foi marcado pelo deslocamento dos centros tradicionais e pelo surgimento de novas centralidades. Com isso o mercado imobiliário abriu novas fronteiras de valorização, principalmente nos setores de escritório e de lojas, mas também no setor de empreendimentos residenciais para as classes alta e média<sup>5</sup>. A produção desses novos espaços, muitas vezes amparada em intervenções do Estado, deixou para trás um conjunto de territórios subocupados, ou que passam a ser predominantemente ocupados por populações de baixa renda, seja através de atividades econômicas de cunho popular, seja através de processos de encorticiamento dos prédios existentes. Esses territórios logo passam a ser denominados como degradados, o que corresponde, em parte, ao abandono a que são relegados os prédios desocupados, que passam a não contar mais com investimentos de manutenção pelos seus proprietários, mas que também corresponde a uma visão negativa sobre a população que passa a usar preferencialmente este território. A resposta do poder público a esse processo, se dá através de um conjunto de intervenções que passaram a ser denominadas como revitalização, regeneração, reabilitação ou requalificação urbanas. É importante refletir um pouco sobre essas denominações.

Revitalização, segundo o dicionário<sup>6</sup>, significa “dar nova vida a; revigorar; vitalizar”. Ou seja, trata-se de levar vida (ou vigor) a algo morto ou sem força. Requalificar significa trazer de volta qualidades perdidas. Qualidade é “propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza”, ou seja, algo que define a peculiaridade de cada coisa. Ou ainda, “dote, dom, virtude”. Tratar-se-ia, nesse caso, portanto, de recuperar a peculiaridade de cada território ou de recuperar as suas características mais positivas (dotes, dons ou virtudes). Reabilitação significa “recobrimento de crédito, de estima, ou do bom conceito perante a sociedade”, ou “restauração à normalidade, ou ao mais próximo possível dela, de forma e de função alteradas por algum tipo de lesão” ou ainda, já incorporando o seu sentido urbanístico “o conjunto de medidas que visam a restituir a um imóvel ou a um complexo urbanístico a capacidade de utilização”. Capacidade de utilização que pressuporia uma restauração de um bom conceito perante a sociedade ou a recuperação da normalidade do que foi lesionado.

---

5. São característicos deste período: os empreendimentos comerciais tipo shopping-center, os conjuntos de torres para escritórios, como no caso da renovação da Av. Águas Espraiadas, em São Paulo, e a produção de condomínios fechados em novos bairros de elite.

6. Novo Aurélio Dicionário da Língua Portuguesa.

Todas essas definições trazem implicações simbólicas que não devem ser desconsideradas. Os espaços objeto de intervenção são vistos como “mortos”, “sem vigor”, “sem identidade”, “sem virtudes”, “mal vistos pela sociedade”, “anormais ou subnormais”. Não por acaso essas áreas são tratadas como “degradadas” ou abandonadas. Cabe, nesse sentido, uma reflexão sobre o que eram essas áreas renovadas, revitalizadas, requalificadas ou reabilitadas, antes da sua intervenção e qual o resultado desse processo.

## **Reabilitação urbana em áreas centrais – o debate internacional**

O debate sobre a experiência internacional de reabilitação urbana das áreas centrais é marcado pela questão do enobrecimento (*gentrification*)<sup>7</sup>. Trata-se da substituição da população residente ou que utilizava uma determinada área da cidade, a partir de intervenções do mercado ou do poder público. Ressalta-se que, nos países centrais, com a nova atratividade exercida pelas edificações antigas existentes nas áreas centrais e que eram, em muitos casos, moradia de camadas sociais mais pobres, as novas camadas superiores passaram a procurar e valorizar estes espaços, provocando a expulsão dos mais pobres.

A transformação da área central de Nova Iorque é paradigmática<sup>8</sup>. Ela tem início nos anos 60, com a ocupação de áreas industriais decadentes na região do Soho – os *lofts* – por artistas em busca de espaço, baixos aluguéis, moradia junto ao trabalho etc. Conforme cresceu o número de artistas, cresceu também proporcionalmente o de bares e cafés, gerando um processo que acentuou a expulsão da pequena indústria, distribuidores e atacadistas remanescentes. Esse processo gera ainda um progressivo aumento nos preços de aluguéis e uma revalorização simbólica da área, levando a que seja objeto de uma nova demanda nos anos 80: a dos *yuppies*.

Outra área, ainda em Nova Iorque, objeto de renovação, é o Upper West Side. Espaço ocupado por imigrantes porto-riquenhos após a Segunda Guerra Mundial, é objeto de investimentos públicos nos anos 60, para ocupação por famílias de baixa e média renda. Nos anos 80 a área é demandada pelos novos profissionais, também atraídos pela revalorização simbólica do espaço construído - *brownhouses* e *rowhouses* - e pela proximidade ao local de trabalho.

O caso do Lower East Side é também significativo. Habitado por *hippies* e esquerdistas nos anos 60 e por traficantes na década seguinte, é incorporado na grande estratégia de transformação de Manhattan, orquestrada pelos grupos imobiliários e financiada pela prefeitura da cidade, nos anos 80<sup>9</sup>. Transformada em “East Village”,

7. Ver SMITH (2006).

8. WALLOK (1993).

9. Sobre a estratégia de transformação de Nova Iorque em uma “cidade global”, a partir da transformação da área central pela produção de novos espaços de escritórios e habitação de luxo, ver também FICHT, R. (1993).

a área concentrou alto número de galerias de arte, clubes noturnos e restaurantes, atraindo assim uma demanda de outro tipo.

Os exemplos acima citados, que poderiam ser reproduzidos também para outras cidades, denotam algumas tendências básicas. A renovação de áreas centrais se dá pela substituição de áreas industriais, afetadas pela reestruturação econômica<sup>10</sup>, por moradias, através de uma transformação de uso e de uma conversão espacial que gera uma requalificação simbólica de toda a área. Este mesmo processo pode se dar com a remoção - induzida ou espontânea - de populações empobrecidas, moradoras de áreas residenciais antigas. Essa transformação, todavia, tem dois pressupostos: uma intervenção pública e uma requalificação simbólica destes espaços. A renovação das *docklands*, em Londres, ou de Battery Park, em Nova Iorque, sintetiza estes dois pressupostos.

Além das áreas centrais, outros bairros passam também por importantes modificações, a partir das mudanças que se operam na estruturação econômica das cidades, com o deslocamento ou a perda de funções industriais e o conseqüente abandono de galpões e outras construções de mesmo tipo. Também a essas áreas são aplicadas as denominações acima descritas.

A nomeação desses espaços - de moradia popular ou de atividades que envolvem trabalho manual ou de baixa qualificação - como “degradadas”, “mortas”, “sem vigor”, “sem identidade”, “sem virtudes”, “mal vistas pela sociedade”, “anormais ou subnormais”, traz um traço de preconceito contra o que é popular e traduz na verdade com precisão o projeto de enobrecimento que implica a expulsão dos antigos moradores e sua substituição pelas novas elites ou pelas atividades de consumo por elas valorizadas - galerias de arte, cafés, livrarias etc. É exemplo sintomático desse processo, no caso brasileiro, a renovação da área do Pelourinho, em Salvador (GOMES, 1995).

## **As ocupações e luta pela moradia**

No entanto, uma outra mudança importante ocorre também nas cidades brasileiras, principalmente a partir da década de 1990, que veio requalificar o debate sobre vazios e sobre a degradação dos centros. Trata-se do movimento de ocupação de prédios em áreas centrais, que trouxe para o centro o debate sobre a ausência de moradia e sobre os problemas recorrentes da habitação periférica.

---

10. FITCH (1993) sugere que a decadência industrial não é apenas fruto da reestruturação econômica, mas também resultado da falta de apoio institucional e governamental a processos de modernização desse parque industrial, como sinal da opção pelo modelo de desenvolvimento imobiliário ancorado em lançamentos comerciais e residenciais de alta renda.

Uma avaliação mostra que, em 2000, haviam 14 prédios ocupados na área central de São Paulo, abrigando cerca de 2.000 famílias. Esse número é sempre mutável, já que muitas das ocupações são desalojadas por despejos judiciais. Existem casos de resistência mais duradoura<sup>11</sup> e de ocupações que conseguiram conquistar a regularização e financiamento para obras de adequação dos prédios ocupados às necessidades das famílias residentes.

O movimento começou em São Paulo, a partir da ocupação de prédios e da luta da população residente em cortiços nas áreas centrais contra a remoção. Segundo BARBOSA e PITA (s/ data) a primeira ocupação da Alameda Nothman (Casarão dos Santos Dumont) foi em 1983 e em 1986, ainda na administração Jânio Quadros, centenas de famílias encortiçadas foram removidas do Monumento dos Arcos na Avenida 23 de Maio de São Paulo, apesar da resistência. A partir daí, segundo BARBOSA e PITA (s/ data):

*Em 15 de junho de 1991 a Arquidiocese de São Paulo organizou o primeiro encontro de Cortiços da Pastoral da Moradia, deste Encontro surge o Movimento Unificado de Cortiços (MUC) com apoio do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Este movimento se transforma na Unificação das Lutas de Cortiços (ULC), matriz de todos os Movimentos de Moradia da região Central: Movimento de Moradia do Centro (MMC), Fórum de Cortiços e Sem Teto de São Paulo - Movimento Sem Teto do Centro (MSTC).*

A luta pela habitação popular no centro de São Paulo ganhou força com os projetos desenvolvidos durante a gestão de Luiza Erundina à frente da prefeitura, que instauraram uma nova maneira de pensar o cortiço, a partir do princípio da manutenção daquela população na área central, com garantia, por outro lado, de melhoria significativa das condições de habitabilidade dos prédios. O programa de regularização e melhoramentos de cortiços desenvolvido em São Paulo, virou modelo para o Brasil, tendo se desenvolvido uma iniciativa semelhante, porém de menor escala, no Rio de Janeiro<sup>12</sup>.

A partir da criação dos movimentos e do seu fortalecimento durante a gestão Erundina, as práticas de ocupação de prédios ganham força, trazendo para a agenda pública a questão da carência de moradia e do enorme desperdício social representado pelo parque imobiliário sem utilização na área central. O movimento, nascido em São Paulo, logo se expande para outras cidades do país:

---

11. No Rio, um dos exemplos mais bem-sucedidos é o da ocupação Chiquinha Gonzaga, na Central do Brasil, que completou dois anos no último dia 23. No local, no endereço de um prédio pertencente ao INCRA, estão abrigadas 68 famílias, lutando para obter legalmente a cessão do imóvel. Outro exemplo é a ocupação Zumbi dos Palmares, na Praça Mauá, ocorrida em 2005.

12. Trata-se do programa Novas Alternativas, responsável pela reforma de dois casarões tombados na área central da cidade do Rio de Janeiro.

*A ocupação do prédio do INSS em 2001 em Recife; a ocupação do prédio do Hospital Córdio-Minas em Belo Horizonte, em 2003; a ocupação do prédio do INSS em Porto Alegre em 2005; as ocupações dos Sem Teto do Rio de Janeiro; as ações de resistência dos moradores na restauração do Pelourinho em Salvador, e a luta contra os despejos em Alcântara e São Luis, são alguns exemplos de como esta luta não é apenas local e pode até sob alguns aspectos ter sua matriz organizativa na cidade de São Paulo, mas hoje, sem dúvida, tem alcance nacional.<sup>13</sup>*

Essa realidade, tematizada politicamente pelos movimentos de moradia, veio a se fortalecer com a divulgação dos dados do Déficit Habitacional, pela Fundação João Pinheiro que, utilizando dados sobre imóveis vagos disponibilizados pelo IBGE, mostrou que o estoque imobiliário sem utilização seria suficiente para abrigar a população em situação de déficit habitacional. Análises específicas sobre a área central de São Paulo mostra que os imóveis residenciais vazios chegam a 12% do parque residencial existente na área central, enquanto os comerciais chegam a 20% (BONFIM, 2005). A mesma pesquisa, interrogando os proprietários desses imóveis, mostrou que a expectativa de recuperação dos valores imobiliários anteriores permanece, fortalecida pelos anúncios sobre a intervenção do poder público na “recuperação”, “regeneração” ou “requalificação” destes bairros. Essa expectativa se traduz em aumento de preço para venda ou aluguel e em manutenção do imóvel fora do mercado à espera da valorização. Ou seja, independentemente da não existência de mercados solváveis para esta oferta, os preços mantêm-se acima das possibilidades das camadas mais desfavorecidas da população, para quem a moradia no Centro se revestiria de vantagens de acessibilidade e de ganhos de qualidade de vida indubitáveis.

## **Conclusões**

A questão da ocupação socialmente responsável dos vazios urbanos entrou fortemente na agenda política da administração das cidades brasileiras com a Constituição de 1988 e, mais importante, com o Estatuto da Cidade, em 2001. No entanto, muita coisa mudou nas cidades brasileiras entre as primeiras propostas, na década de 1970, e as possibilidades concretas de intervenção que se desenham hoje. Nesse sentido, cabem algumas reflexões, mais como propostas para uma agenda de pesquisa e reflexão que possa orientar os atores sociais nas suas ações.

Em primeiro lugar, em muitas cidades já não parece ser realidade a ideia, vigente nos anos 70, de vastas extensões de terra infraestruturada e desocupada à espera da valorização. Nossas cidades são hoje mais densas e compactas do que eram nos anos 70, com a redução do ritmo da expansão periférica e com o aproveitamento

---

13. BARBOSA e PITA (s/ data).

de oportunidades de valorização que se abriram com o deslocamento das fronteiras da atuação do capital imobiliário em relação aos mercados de comércio, serviços e residências de média e alta renda.

Nesse sentido, é hoje mais importante do que nunca que se qualifiquem os terrenos vazios, em função da sua situação real de disponibilidade jurídica e de possibilidades físicas para ocupação. Uma boa parte destes vazios, por exemplo, pode ser formada por lotes de pequenas dimensões, de pequenos proprietários (de renda baixa ou média baixa) que, além de serem pouco adequados para pensarmos uma ampliação efetiva da oferta de moradias, não se constituem exatamente como imóveis para especulação, mas como patrimônio de camadas populares ou de camadas médias empobrecidas. Existem ainda muitas áreas com problemas de titularidade jurídica ou submetidas a regimes institucionais específicos e, portanto, inadequadas para ocupação.

Há que se considerar ainda, nas propostas de ocupação de vazios que muitos bairros já estão com níveis de densidade muito altos o que dá aos vazios existentes um papel importante na manutenção de uma certa qualidade de vida local. Nesse sentido, estas áreas cumpririam muito melhor a sua função social se fossem destinadas a espaços livres e áreas de uso público, do que se utilizadas para moradia.

Outra mudança sobre a qual cabe refletir é que todo o debate sobre vazios tinha como horizonte terrenos livres de construção e não exatamente prédios inteiros desocupados. Assim, não é muito claro ainda se os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto das Cidades nos permitem atuar com eficiência na ocupação desses prédios. Uma situação peculiar, neste sentido, diz respeito aos galpões abandonados que já estão sendo ocupados, por iniciativa da população, para fins de moradia, configurando situações de risco e insalubridade alarmantes<sup>14</sup>. Trata-se, ao mesmo tempo, de áreas extensas e que poderiam ser efetivamente aproveitadas, dentro de um projeto de recuperação adequado.

A elaboração recente dos Planos Diretores na grande maioria das cidades brasileiras certamente trouxe novas informações sobre o tema dos vazios e a possibilidade de que se comece a montar um painel mais amplo sobre o assunto, ao invés de ficarmos ainda em torno de estudos de caso e de informações de natureza e grau de profundidade diferenciados para cada realidade. Trata-se de um desafio que envolve não apenas os pesquisadores da área, mas todos aqueles interessados em reconstruir nossas cidades segundo os valores da igualdade, da democracia e da justiça social.

---

14. Essa situação aparece com clareza na cidade do Rio de Janeiro, principalmente na região do entorno da Av. Brasil que passou por intenso processo de desindustrialização.

## Bibliografia

BARBOSA Benedito Roberto; PITA Sidnei Eusébio. A trajetória das lutas do centro: das ocupações e resistência às conquistas. Material Didático do Curso de Capacitação em Desenvolvimento de Projetos Urbanos de Interesse Social. São Paulo: LABHAB FAUUSP, s/ data. Disponível em <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/index.html>, consultado em 20/07/2008.

BOTELHO, T. (2006) 'A revitalização da região central de Fortaleza (CE): novos usos dos espaços públicos da cidade'. In Frúgoli JR., H.; Andrade, L. T. de; Peixoto, F. A. (org.) (2006) A cidade e seus agentes: práticas e representações (PUC Minas; EDUSP, Belo Horizonte) 45-67.

FITCH, Robert (1993) The assassination of New York City. (Verso, Nova York).

FIX, M. (2007) São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. (Boitempo, São Paulo).

GOMES, M. A. A. de F. (ed.) (1995) Pelo Pelô: história, cultura e cidade (Editora da Universidade Federal da Bahia, Salvador)

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SILVA, Helena Menna Barreto. Vazios urbanos – requalificando o problema na Grande São Paulo. Texto apresentado no *International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities*. Rio de Janeiro, 26-30 abril 1999.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1977.

SMITH, N. (2006) 'A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à "regeneração" urbana como estratégia urbana global'. In Bidou-Zachariassen, C (org.) De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos. (Anablume, São Paulo) 21-58.

SORKIN, M. (ed.) (1992) Variations on a theme park: The new American city and the end of public space (The Noonday Press, Nova York).

WALLOCK, L. (1993) La Metaphore des 'deux villes': gentrification et deracinement a NY aujourd'hui. In: Blanc, M.; Le Bars. S. (ed.) Les Minorités dans la Cité: perspectives comparatives (L'Harmattan, Paris).

# Direito à moradia e a questão ambiental

Suyá Quintslr <sup>1</sup>

O objetivo deste texto é refletir sobre a relação entre a questão ambiental e a questão urbana, com enfoque nos conflitos entre o direito à moradia e a preservação ambiental nas cidades. Para tanto, utilizando a contribuição de diversos autores, ele está organizado em três partes. Na primeira, falamos do surgimento da preocupação com o meio ambiente no período moderno e sobre como o discurso ambiental ganhou progressiva legitimidade nos dias atuais; em seguida, discutimos a ambientalização dos conflitos urbanos, recorrendo ao conceito de conflito ambiental, tal qual formulado por Acselrad; por fim, na última sessão, fazemos uma breve apresentação dos instrumentos presentes na legislação ambiental com foco naqueles aplicáveis às áreas urbanas.

## 1. O surgimento da preocupação com o meio ambiente no período moderno

Segundo diversos autores, o preservacionismo surgiu no período moderno, sendo fruto de um processo de revalorização da natureza pela sociedade ocidental que teve início neste período na Europa. A valorização do mundo natural não só data do período moderno como também é fruto das transformações intrínsecas à modernidade, entre elas a superpopulação das cidades, a poluição gerada pela crescente atividade industrial, o aumento do barulho e uma maior separação entre o campo e a cidade.

O reconhecimento de que a atividade humana ocasionou a extinção de inúmeras espécies criou também um sentimento de responsabilidade em relação ao resto da 'criação divina', levando ao surgimento de uma série de restrições legais ao extermínio de animais. Neste período, até mesmo o direito humano a matar animais para se alimentar foi contestado pelo vegetarianismo como um ato cruel e abominável (THOMAS, 1983).

O novo interesse pela natureza foi se convertendo em admiração estética e estima pelo ambiente selvagem, onde os habitantes da cidade podiam buscar renovação espiritual. "Em fins do século XVIII, o apreço pela natureza, e particularmente pela natureza selvagem, se convertera numa espécie de ato religioso. A natureza não era só bela; era moralmente benéfica" (*ibid*, 1983, p. 309). Da mesma maneira, o habitante do campo passou a ser visto como moralmente superior ao morador da cidade.

Tal pensamento foi influenciado pela obra e pensamento de Rousseau, para quem o homem primitivo, vivendo em estado natural, é isento de maldade por não

---

1. Bióloga (UFRJ), mestre em Ciência Ambiental (PGCA-UFF), educadora da Ong Ação Urbana.

conhecer os vícios e mazelas que surgiram com a sociedade civil.

Como destacado por Keith Thomas (1983), o desenvolvimento industrial e tecnológico ocorrido durante o período moderno fez surgir, por um lado, uma série de confortos e comodidades para a população, por outro, levou ao surgimento de uma nova sensibilidade em relação ao mundo natural que serviu de base ao movimento preservacionista de fins do século XIX e início do século XX.

Antônio Carlos Diegues (2004) identifica um processo semelhante no surgimento do preservacionismo nos Estados Unidos no início do século XIX, que teria contribuído para a criação do primeiro parque nacional do mundo, o Parque de Yellowstone. Segundo este autor, a essência do preservacionismo “pode ser descrita como a reverência à natureza no sentido de apreciação estética da vida selvagem (*wilderness*). Ela pretende proteger a natureza contra o desenvolvimento moderno, industrial e urbano” (DIEGUES, 2004, p. 30).

Desta forma, a posição preservacionista engendra uma concepção de áreas protegidas desabitadas, uma vez que qualquer intervenção humana na natureza seria nociva. Tal concepção, ao não tolerar a presença humana em um espaço que deva ser mantido em seu ‘estado natural’, cria uma clara oposição entre homem e natureza.

Ainda que diversos autores identifiquem o surgimento da preocupação com a degradação ambiental no período moderno, até meados do século XX, as preocupações ambientais foram dispersas e pontuais: a questão ambiental só viria a ser formulada mais sistematicamente a partir da década de 1950, quando aumentou a preocupação com a dimensão das alterações ocasionadas pelo progresso urbano e industrial. Contribuíram para este processo diversos eventos ocorridos na segunda metade do século XX, como (i) a constatação da contaminação da Baía de Minamata (1950), no Japão, pelo mercúrio lançado por uma indústria química, onde ficou provado que diversas reações e graves doenças foram provocadas pela ingestão de mercúrio pelos moradores locais; (ii) o acidente nuclear em Chernobil (1986) contaminando uma grande área da Ucrânia, (iii) a publicação do livro *Primavera Silenciosa*, de Rachel Carlson (1962), onde a autora alerta sobre os riscos para a saúde e o meio ambiente advindos do uso indiscriminado de pesticidas; entre outros. Assim, na segunda metade do século XX, diversas conferências internacionais vão problematizar a questão ambiental e influenciar na forma como ela é hoje enunciada. Vale destacar também a emergência dos problemas considerados “globais”, ou seja, aqueles em que os impactos não se restringem a um país ou à região onde são gerados – tais como o buraco na camada de ozônio e as mudanças climáticas globais – inserindo na discussão acerca do meio ambiente aspectos vinculados à soberania nacional. Ou seja, a partir da reelaboração da problemática ambiental decorrente dos problemas globais, as florestas, a água e outros recursos passam a ser definidos como bens comuns da humanidade, sendo a decisão de sua utilização não mais

restrita aos países onde estão localizados.

No Brasil, as preocupações ambientais vinculadas à sustentabilidade também vão ser progressivamente incorporadas tanto nas práticas do poder público e dos diversos agentes sociais, como nos discursos que fundamentam tais práticas, por vezes com sentidos diferenciados. O importante aqui é ressaltar a legitimidade alcançada por tal discurso. Para Topalov (1997), “o meio ambiente tem se tornado o problema central em torno do qual, daqui em diante, todos os discursos e projetos sociais devem ser reformulados para serem legítimos” (TOPALOV, 1997).

## **2. A ambientalização dos conflitos urbanos**

Diversos autores (FREITAS, s/d; TOPALOV, 1997; ACSELRAD, 1999) constataram a ambientalização ou “esverdeamento” dos conflitos urbanos, estratégia cada vez mais comum devido ao enorme apelo político da proteção ambiental. Segundo Freitas (s/d), “os discursos sobre meio ambiente [...] têm se mostrado com alto grau de aceitação e legitimidade política nos dias de hoje, além de um enorme fôlego para combater o modelo de desenvolvimento estabelecido”.

De fato, no Rio de Janeiro, muitos dos conflitos urbanos em curso envolvem os temas da habitação – em especial nas áreas de moradia popular – e do meio ambiente.

Como sabemos, a expansão urbana da cidade do Rio de Janeiro se deu, em grande parte, em áreas ambientalmente frágeis, como pântanos, manguezais, margens de rios e encostas íngremes. A exclusão de grande contingente populacional do mercado imobiliário levou a uma progressiva ocupação de áreas não incorporadas ao mercado imobiliário formal, seja pela ausência de infraestrutura urbana, seja devido a aspectos ambientais considerados adversos (MARICATO, 1996). Tal processo resultou em uma grande irregularidade urbanística na cidade, além de ocasionar diversos problemas aos moradores de tais áreas que, via de regra, convivem com um meio ambiente degradado e insalubre devido à ausência de uma série de serviços urbanos, como os serviços de saneamento.

Nos últimos anos, é possível constatar o acirramento dos conflitos em relação às áreas não edificáveis (definidas pela legislação urbanística e ambiental) habitadas por população de baixa renda. Exemplos destes conflitos são (i) o debate sobre a construção do muro do Dona Marta, na Zona Sul do Rio de Janeiro, nos marcos do Projeto Ecolimites; (ii) o acirrado da disputa política a respeito da regularização de moradias nas comunidades do Horto; (iii) as ameaças de remoção sofridas por comunidades justificadas pela questão ambiental, como a Vila Autódromo (Jacarepaguá), a favela Vila Alice (Laranjeiras), removida em 2006, e as comunidade do Maciço da Tijuca.

As disputas em torno da ocupação de diversas áreas se intensificaram, especialmente, a partir das chuvas de abril de 2010, que deixaram 257 mortos no

Estado do Rio de Janeiro, sendo a maior parte em decorrência de deslizamentos de terra. Esta tragédia suscitou um grande debate sobre a possibilidade da permanência da população nestas áreas consideradas de risco. A opção apresentada pela prefeitura e pelo governo do estado foi a remoção de oito comunidades, justificada pela alegada impossibilidade técnica de redução do risco através de obras de engenharia. A delimitação das áreas de risco a serem realocadas, entretanto, desagradou grande parte dos moradores, que se viram ameaçados de remoção, prática que parecia abandonada desde a redemocratização do país.

Entretanto, tais propostas se distinguem das remoções promovidas no início do século XX durante a reforma de Pereira Passos e daquelas ocorridas durante o período ditatorial. As propostas atuais não mais acionam a identificação da favela como local com problemas de higiene e foco de doenças, como no período higienista, tampouco como local do vício e da promiscuidade, como no período da ditadura militar. Hoje, os argumentos que buscam legitimar as políticas para as favelas estão bastante identificados com a questão da segurança e a questão ambiental: a favela ora é vista como local dominado pela violência e pelo tráfico, área que deve ser pacificada pela polícia e retomada do poder dos traficantes pelo Estado, ora como ameaça à preservação ambiental, sendo seus moradores considerados predadores do meio ambiente de *todos* os cidadãos cariocas. Entretanto, esta posição não é uma unanimidade dentro do poder público, existindo diversos atores que defendem o acesso aos serviços públicos nestas áreas, integrando-as à cidade formal numa perspectiva de garantia do direito à cidade. Neste contexto, as propostas políticas atuais para essas áreas variam desde a urbanização (Programas Pró-Moradia e Morar Carioca) até a remoção, passando pela pacificação através de Unidades de Polícia Pacificadora.

A nosso ver, o conceito de conflito ambiental fornece uma base conceitual útil na compreensão dos conflitos em curso. Segundo Acselrad (2004, p.26),

[...] os conflitos ambientais são aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas de apropriação do meio que desenvolvem ameaçadas por impactos indesejáveis [...] decorrentes do exercício da prática de outros grupos.

Ainda conforme o autor acima citado, os conflitos entre os atores sociais podem ser compreendidos a partir do seu posicionamento no campo material (no plano da reprodução social) e no campo simbólico (no plano das representações), este acionado para legitimar ou contestar as formas de apropriação material do meio, que se traduzem em espaços sociais de distribuição do poder (ACSELRAD, 2004).

De fato, tais conflitos são permeados por interesses objetivos dos diferentes

agentes sociais, vinculados a suas formas de apropriação do espaço urbano, seja para a sua reprodução social, seja para a reprodução dos seus interesses econômicos (Harvey, 1980). Ou seja, os interesses objetivos, nestes casos, podem ser a garantia da manutenção da moradia em local próximo ao trabalho, à escola, onde os vínculos sociais foram construídos, no caso dos moradores ameaçados de remoção e, no caso dos defensores de sua remoção, a valorização imobiliária ou a incorporação destes terrenos ao mercado. Todavia, nem sempre tais interesses são enunciados desta forma. Outros elementos podem ser acionados para a legitimação dos projetos de ambos os grupos.

Rose Compans (2007) argumenta que o discurso ambiental vem sendo instrumentalizado por alguns grupos de interesse com o objetivo de pressionar o poder público a retomar a política de remoção de favelas. Segundo a autora, se, em um primeiro momento, a definição de encostas como áreas de preservação permanente (APP) possibilitou sua ocupação pelos pobres devido a não incorporação destas áreas pelo mercado de moradia formal, em um segundo momento, ela fornece uma justificativa amplamente aceita para a remoção de favelas, especialmente frente à escassez de terras nas áreas mais valorizadas da cidade. A autora destaca, ainda, as tentativas de flexibilização da legislação urbanística e ambiental quando existe interesse dos governos e das elites urbanas em viabilizar a construção de moradias e condomínios de alto padrão.

Assim, nos conflitos aqui enfocados, na legitimação das práticas materiais dos agentes sociais, o interesse real pode ser diverso da alegada preocupação ambiental ou com os riscos oriundos da ocupação de encostas.

A valorização imobiliária de áreas desvalorizadas pela proximidade de assentamentos de população de baixa renda parece, de fato, ser um dos principais interesses objetivos envolvidos nestes conflitos. Sérgio Besserman expressa claramente essa posição<sup>2</sup>. Segundo o economista, as remoções se justificam mesmo onde não há risco para os moradores uma vez que “as áreas favelizadas provocam uma acentuada degradação da paisagem da cidade [...]”, assim, “quando uma análise de custo-benefício revelar que a realocação de uma favela trará retorno financeiro e social elevado” deve-se considerar a alternativa de remoção, evitando prejuízos ao “ambiente de negócios”. Para exemplificar como a remoção de uma favela pode trazer benefícios para a cidade, Besserman aponta o caso da remoção da favela da Catacumba, na Lagoa Rodrigo de Freitas: “Quando uma favela foi retirada dali, em 1970, os imóveis da região, cujos valores vinham sendo depreciados, inverteram a curva e passaram a se valorizar, aumentando a riqueza do bairro e da cidade, em benefício de todos”.

Entretanto, é necessário ressaltar que nem todos aqueles que defendem projetos

---

2. “Por um Rio Sem Favelas”, Veja, edição 2161, 2010.

que propõe a desocupação destas áreas estão vinculados ao mercado imobiliário ou pretendem se beneficiar da valorização imobiliária. Em São Paulo, por exemplo, as restrições impostas às moradias localizadas em áreas de mananciais tinham como objetivo principal a proteção das fontes de abastecimento de água. Em tais conflitos um aspecto importante a ser considerado é a discussão em torno dos interesses difusos e interesses coletivos. Assim, as políticas ambientais legitimam-se por estarem voltadas para o interesse difuso, o qual caracteriza-se pela impossibilidade de definição dos sujeitos, enquanto a resistência às remoções vai acionar, principalmente, um aspecto relacionado a um direito coletivo: o direito à moradia.

### **3. O que diz a Legislação Ambiental sobre a preservação de áreas urbanas ambientalmente vulneráveis?**

Em nível nacional, a preservação de áreas de florestas é definida pelo Código Florestal – Lei nº 4.771 de 1965. Em seu artigo segundo, o C.F. estabelece a existência de áreas de preservação permanente (APPs) onde a vegetação deve ser preservada independentemente da criação de uma unidade de conservação. Para os objetivos deste curso, são de especial interesse as regras estabelecidas para as APPs às margens de rios e nas encostas.

Nas encostas, são definidas como áreas de preservação permanente aquelas com declividade superior a 45°. O artigo 10º do C.F. estabelece, ainda, que nas encostas com declividade entre 25° e 45° é vedada a supressão da vegetação (apesar de não defini-las como APP). Ao longo dos cursos d'água, a legislação federal estabelece as seguintes larguras mínimas para as APPs:

- 30 (trinta) metros para os cursos d'água com menos de 10 (dez) metros de largura;
- 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros.

Além destas, são consideradas áreas de preservação permanente a vegetação situada ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, nas nascentes, no topo de morros, nas restingas, entre outros.

O Código Florestal não distingue critérios para a definição de áreas de preservação permanente entre as diferentes regiões do país. Entretanto, reconhecendo

especificidades regionais e considerando o processo de ocupação de nossas cidades, abre uma possibilidade de supressão da vegetação da APP em áreas urbanas, desde que autorizada pelo órgão ambiental competente e que o município possua Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo e Plano Diretor. Entretanto, conforme definido em seu artigo 4º, “a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social” (C.F., art. 4º. Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

Coube à Resolução CONAMA 369 de 2006 definir os “casos excepcionais” onde pode ser autorizada a supressão da vegetação de APP em casos de utilidade pública ou interesse social. Dentre as situações caracterizadas como de “interesse social”, figura a Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana. Vale observar que, neste caso, é exigida daquele que faz o requerimento da regularização a comprovação da “inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa” (art. 3º, inciso IV).

Na Resolução CONAMA 369 é apresentada uma série de requisitos e condições para a regularização fundiária em áreas de APP, dos quais vale destacar: (i) ocupações de baixa renda predominantemente residenciais; (ii) ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor ou outra legislação municipal; (iii) ocupação inserida em área urbana que possua no mínimo três dos seguintes itens de infraestrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia.

No Estado do Rio de Janeiro, o decreto estadual 42.326 de 2010 legisla sobre o tratamento e a demarcação das faixas marginais de proteção (ou APPs) nos processos de licenciamento ambiental e de emissão de autorizações ambientais. Este decreto possibilita a redução dos limites estabelecidos pelo Código Florestal para as APPs às margens de cursos hídricos em áreas urbanas, desde que autorizada pelo órgão ambiental competente (no caso, o Instituto Estadual do Ambiente – INEA). Além disso, para que a APP seja reduzida, a área deve ter ocupação consolidada e infraestrutura implantada, não sendo permitida a derrubada de vegetação primária ou secundária em estado avançado. Nestes casos, segundo o decreto, a APP poderá ser reduzida para 15 metros. No caso de cursos d’água de pequeno porte (com vazão inferior a dez metros cúbicos por segundo) a APP pode ser ainda mais reduzida, devendo ser demarcadas, em ambas as margens, faixas *non edificandi* que permitam o acesso do poder público ao corpo hídrico.

Apesar de o decreto estar em vigência no Estado do Rio de Janeiro, ele é considerado inconstitucional por alguns atores, uma vez que a legislação estadual não poderia ser menos restritiva que a Lei federal. Além disso, o decreto não considera o impacto do empreendimento, apenas as características da faixa de proteção, sendo usado para o

licenciamento de indústrias que podem causar significativo impacto ambiental.

Em que pese a necessidade de preservação do meio ambiente no espaço urbano e a importância da legislação pertinente, ao que parece, estas regras, ao definir áreas que não poderiam ser construídas, possibilitaram sua ocupação pela população que não tem acesso ao mercado imobiliário formal. Por outro lado, o discurso ambiental e a mesma legislação que possibilitou aos pobres ocupar áreas de encosta e margens de rios (por não serem incorporadas ao mercado formal de terras) oferecem hoje justificativa e base jurídica aos processos de contenção da ocupação e remoção de moradias, como vemos acontecer atualmente no Rio de Janeiro. Não bastasse o conflito entre o direito ao meio ambiente e o direito à moradia, agrava o desrespeito ao direito das populações ameaçadas de remoção o fato de nem sempre o discurso de proteção do meio ambiente corresponder às práticas objetivas do poder público, que vem autorizando e viabilizando projetos ambientalmente problemáticos em diversos pontos da cidade (são exemplos a flexibilização da legislação para construção de hotéis nas encostas íngremes da Niemeyer, a licença ambiental da TKSA, entre outros).

## **Bibliografia**

ACSELRAD, Henri. *As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais*. In: *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Fundação Henrich Boll, 2004. p. 13-35.

COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. ANPUR, v. 9, nº 1, 2007.

DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo, Ed. Hucxitec. 1996. 160 p.

THOMAS, Keith. *O Homem e o mundo natural: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais: 1500-1800*. São Paulo. Cia das Letras, 1989.

TOPALOV, Christian. Do Planejamento à Ecologia. In: *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, Ano XI nº 1 e 2, 1997.

# Planejamento, legislação urbanística e instrumentos de gestão do solo urbano em disputa

*Rosane Biasotto (\*)*

O poder público local tem um papel importante no planejamento das cidades, sobretudo por sua atribuição de elaborar e fazer cumprir as leis que orientam o uso e ocupação do solo urbano. Essa atribuição foi reforçada a partir da Constituição Federal de 1988, conhecida como uma constituição “municipalista”, pois reforçou e consagrou um papel protagonista dos municípios brasileiros na regulação do solo urbano e, portanto, na gestão das formas de expansão e de organização interna das cidades. O que isso quer dizer na prática do planejamento do território? A União fica responsável pela edição de normas gerais que valem para todas as cidades e território nacionais, os estados assumem a responsabilidade de cuidar das questões regionais (ou seja: que são comuns a mais de um município), enquanto os municípios ficam encarregados de zelar pelo patrimônio local e por valores materiais e simbólicos que integram a vida cotidiana dos cidadãos.

Os papéis dos três entes da Federação (União, estados e municípios), em tese, devem ser complementares e criar condições para que as diferenças regionais e locais possam propiciar o desenvolvimento social, econômico e ambiental em todo território nacional que é bastante diversificado. Para lidar com esta diversidade cultural, social e ambiental que caracterizam as cidades brasileiras, foram instituídas algumas diretrizes gerais que devem orientar as políticas urbanas e a ação dos municípios. Estas diretrizes gerais que regem, sobretudo, a regulação do uso e ocupação do solo nas cidades, além do que diz a Constituição Federal<sup>1</sup>, estão na lei do Estatuto da Cidade<sup>2</sup> e na Lei Federal de Parcelamento da Terra<sup>3</sup> – que apesar de estar em processo de revisão – ainda é o principal marco regulatório para o planejamento da expansão urbana nos territórios municipais.

Experiências recentes, entretanto, a partir da elaboração de Planos Diretores, após a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, de julho de 2001, indicam que os instrumentos de planejamento e gestão do solo no Brasil permanecem em disputa – apesar de todo o avanço normativo que, atualmente, orienta a regulamentação do solo nas cidades –, sobretudo os instrumentos que foram concebidos, originalmente, para interferir no mercado de terras urbanas, visando “controlar” ou contribuir para baixar os preços dos imóveis e terrenos nas cidades. A expectativa que se tinha com a aprovação do Estatuto da Cidade era de alterar a lógica do planejamento e gestão do solo urbano, como revela o trecho do artigo publicado no Correio da Cidadania, logo após a aprovação da lei federal, em 2001:

---

\*1 Rosane Biasotto. Coordenadora técnica – apoio aos Planos de Habitação de Interesse Social da Fundação Bento Rubião – FBR. Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR/UFRJ.

1. Ver artigos 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil, 1988.

2. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

3. Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979.

“Dentre os aspectos mais importantes do Estatuto, está a gestão democrática das cidades, oficializando, por exemplo, a obrigatoriedade do orçamento participativo. Mas o aspecto mais esperado talvez esteja na regulamentação de instrumentos legislativos que permitem garantir a função social da propriedade, dando ao poder público a possibilidade de resgatar para o benefício da sociedade a valorização provocada por seus próprios investimentos em infraestrutura urbana, e de frear a retenção especulativa de imóveis vazios em áreas urbanas.” (MARICATO, E. e FERREIRA, J., 2001.).

Depois de dez anos, no entanto, poucas cidades utilizam os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Observa-se, de acordo com os resultados da pesquisa “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, promovida com recursos do Ministério das Cidades e coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), que os instrumentos concebidos originalmente para evitar a retenção especulativa de imóveis urbanos e capturar mais valias fundiárias foram incorporados nas leis municipais de maneira frágil, assim como os mecanismos de participação e controle social associados à gestão democrática e participativa. Destaca-se que poucos municípios possuem delimitação de áreas vazias providas de infraestrutura destinada para a produção de moradia popular.

Embora o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, aprovado no início da década de 1990, tenha se antecipado ao próprio Estatuto da Cidade, contemplando o parcelamento e utilização compulsórios, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, o solo criado e as operações urbanas consorciadas, nenhum desses instrumentos chegou a ser efetivamente utilizado até os dias de hoje. O novo Plano Diretor, aprovado em 2010, recuou na regulamentação de tais instrumentos, deixando sua utilização para um futuro incerto.

Destaca-se, desse modo, o debate em torno das formas de fazer a gestão das cidades que continua aberto e repleto de conflitos e contradições que se põe na contramão da reforma urbana, comprometendo a aplicação de instrumentos de captura de mais valias fundiárias, nas entrelinhas dos argumentos e aparatos técnicos de um planejamento urbano renovado, mas que se mantém como força de reprodução dos processos tradicionais de exclusão territorial urbana. Como diz ROLNIK (1997):

“Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica, coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos na sua formulação. Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final.” (Rolnik, Rachel, 1997: p-13)

Isto quer dizer que os instrumentos do Estatuto da Cidade, assim como a legislação urbanística ordinária, não portam significados em si mesmo – ou seja:

significados autônomos ou independentes das práticas sociais –, mas a partir dos sentidos que lhes são atribuídos no processo de planejamento e gestão do solo urbano frente às dinâmicas de reprodução das cidades.

A indução da ocupação dos vazios urbanos a partir da obrigação de parcelar e utilizar imóveis que estariam sendo retidos por ação estratégica dos proprietários é uma das orientações do Estatuto da Cidade para enfrentamento da especulação imobiliária. Segundo CARDOSO (2009), esta discussão – iniciada em 1970 no Brasil – assume hoje novos contornos, sobretudo nas grandes cidades que ultrapassaram certo patamar de expansão periférica. As estratégias de valorização e sobrevalorização a partir da transformação social de áreas urbanas exigem reflexões cuidadosas, inclusive sobre as definições e terminologias que vêm sendo utilizadas para representar o território e justificar grandes intervenções urbanas, especialmente nas ações de “recuperação e revitalização de áreas centrais”.

A incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade do Rio de Janeiro passa por uma nova fase, pois instrumentos como operações urbanas consorciadas e a outorga onerosa do direito de construir, dentre outros que, originalmente, estavam fundamentados pela *função social da propriedade* e em plataformas políticas de defesa do *direito à cidade* e *direito à moradia digna* estão sendo apropriados à revelia de conquistas sociais mais sólidas. As experiências recentes mostram que, apesar dos avanços na formulação de políticas urbanas em direção à integração das ações setoriais e a articulação entre os níveis de governo, a legislação de controle do uso e ocupação do solo permanece ainda orientada por um marco urbanístico pré-Estatuto da Cidade.

A aplicação dos instrumentos que visam gestão social da valorização da terra é tímida em relação às práticas tradicionais de licenciamento urbano. É sabido que as cidades brasileiras cresceram indiferente aos limites e às condições estabelecidas pelas regras de “controle e ordenamento do uso e ocupação do solo”. São cidades caras, onde o custo da terra é muito alto. A legislação urbanística tradicional pouco, ou quase nada, fez pela inclusão social e territorial das populações mais pobres. Neste sentido não adianta planos diretores completos e tecnicamente bem elaborados se as normas e regras de uso e ocupação do solo permanecem na lógica dos zoneamentos tradicionais – essencialmente elitistas e excludentes. É preciso mudar esta lógica tradicional de aparente controle, de maneira democrática, prevendo maior participação social para que de fato estas regras tenham efeito sobre as dinâmicas de produção e reprodução das cidades, revertendo o padrão de exclusão territorial que hoje é a marca das cidades brasileiras.

Duas imagens se opõem na disputa pelos significados e conteúdos atribuídos aos instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano. A primeira refere-se à imagem da cidade-mercadoria, associada ao valor de troca da cidade e, a segunda expressão, cidade-direito que enfatiza o seu valor de uso. A cidade-mercadoria se expressa com vigor na lógica empresarial do mercado imobiliário, enquanto o debate em torno do direito à cidade e do direito à moradia digna reivindica a construção de instrumentos de planejamento e gestão do solo que sejam orientados para a produção de cidades socialmente mais justas e inclusivas.

As cidades brasileiras em geral, incluindo a cidade do Rio de Janeiro, se caracterizam por uma forte diferenciação interna. Diferenças que reproduzem processos de exclusão territorial que se materializam a partir das oportunidades desiguais de acesso aos benefícios da urbanização. A desigualdade na distribuição de infraestrutura e serviços urbanos são componentes determinantes da formação diferenciada do preço da terra no processo de urbanização. Embora a terra possa ser vista como um bem natural, irreproduzível pelo trabalho humano, ela é, ao mesmo tempo, passível de ser beneficiada de maneira diferenciada pelo trabalho humano. O beneficiamento do solo com a implantação de serviços e equipamentos públicos e coletivos, portanto, é condição essencial para reprodução do espaço urbano e para a formação da demanda por bens imobiliários.

A legislação urbanística tem um forte poder de influenciar as formas de apropriação dos espaços na cidade, pois afeta diretamente valores materiais e simbólicos que estão na raiz da formação do preço da terra. Por isso, argumenta-se que esta legislação poderia e deveria ser utilizada para induzir a ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, mas com capacidade de adensamento, assim como: i) recuperar investimentos públicos que resultem a valorização de imóveis urbanos; ii) antecipar recursos para o financiamento de intervenções urbanas estruturantes; iii) condicionar o licenciamento de grandes empreendimentos ao cumprimento de medidas mitigadoras de impacto ou compensatórias; iv) ou mesmo para aquisição de terrenos necessários à implementação de políticas habitacionais mais democráticas e inclusivas.

Combinada com o Estatuto da Cidade, a legislação urbanística poderia ser utilizada como instrumento balizador da recuperação de mais valias fundiárias produzidas no processo de crescimento e expansão da cidade, com potencial de gerar recursos próprios para a implantação de uma política habitacional de interesse social de peso. Não adianta, entretanto, importar modelos e fórmulas prontas. Como já mencionado, os instrumentos da política urbana regulamentados no Estatuto da Cidade podem ser vistos como ferramentas importantes para o planejamento das cidades, mas antes é preciso observar qual a lógica e quais são as práticas sociais que estão informando e sustentando a utilização destes instrumentos.

É sabido que a legislação urbanística combinada com investimentos públicos em infraestrutura urbana tem o poder de gerar expectativas de ganhos futuros (especialmente renda futura da terra em função de alterações na legislação e no padrão de urbanização). A competição entre serviços comerciais e financeiros e famílias de alta renda pelas localizações acarreta a *intensificação de uso* do solo escasso disponível, por via do aumento dos coeficientes de aproveitamento de terreno e/ou redução da área útil dos imóveis. A intensificação do uso propiciada pela redução da área útil dos imóveis também aumenta o rendimento econômico por metro quadrado do terreno. O aumento da densidade não acompanhado do aumento do imposto sobre a propriedade fundiária implica que uma parcela crescente do dinheiro pago por cada imóvel é destinado a comprar o direito à localização.

A falta de clareza dos objetivos que fundamentam os parâmetros de uso e ocupação do solo, em geral, dificulta o entendimento sobre quem “ganha” e quem “perde” no “jogo” da cidade. Por isso se faz necessário que a gestão do solo urbano se faça de maneira democrática e com maior controle social sobre as decisões de

investimento público, assim como sobre as decisões que afetam a regulação do uso e a ocupação do solo. A gestão do solo não está fora das práticas sociais e envolve interesses econômicos poderosos.

Vale lembrar que nas últimas décadas o tema da regularização urbanística e fundiária ganhou espaço na agenda da política urbana, desde a ação pioneira de alguns municípios (tais como Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro) até figurar no Estatuto da Cidade como uma de suas principais diretrizes. Atualmente, há programas federais em andamento justamente com objetivo de promover a regularização urbanística e fundiária de grandes assentamentos na perspectiva de promover a inclusão territorial urbana. São avanços, sem dúvida, no sentido do reconhecimento da cidade “real”, que até bem pouco tempo nem figurava nos mapas oficiais das principais cidades brasileiras.

A Área de Especial Interesse Social (AEIS) é um dos instrumentos que pode estar combinado na lógica da legislação urbanística, visando a permanência e até mesmo o acesso dos mais pobres a áreas bem localizadas, com melhores condições de infraestrutura urbana. Em geral, as AEIS são utilizadas para viabilizar os processos de regularização de áreas já ocupadas, mas podem também ser utilizadas para reservar terrenos vazios ou subutilizados para implantação de projetos habitacionais. Hoje já são concebidas diferentes categorias de AEIS que podem ser articuladas com os zoneamentos mais tradicionais, abrindo novas perspectivas para uma gestão do solo urbano capaz de viabilizar a ampliação do acesso à terra urbanizada.

Com este quadro geral, destaca-se que a gestão do solo urbano (combinando investimentos públicos e o controle do uso e ocupação do solo) não é um tema que diz respeito exclusivamente aos técnicos e especialistas no assunto, pois tem rebatimentos sobre a dinâmica econômica da cidade e sobre a garantia de direitos sociais e universais – *direito à cidade e direito à moradia*. E, por isso mesmo, o suporte técnico que sustenta as ações do poder público local deve ser amplamente debatido junto aos diferentes segmentos da sociedade. Podemos afirmar que os instrumentos de planejamento e gestão do solo não são neutros e dependendo da forma como são utilizados podem agravar processos de exclusão territorial, produzindo efeitos que podem estar na direção contrária dos objetivos para os quais foram criados.

## Referências

BIASOTTO, R., BARANDIER, Henrique. “*Planos Diretores e Estatuto da Cidade*” In: Caderno do Programa Capacidades. Qualificação em Gestão Municipal. Planos Diretores. Parcelamento do Solo Urbano. Regularização Fundiária”. Realização: Governo do Estado de Minas Gerais. Parceria Instituto Brasileiro de Administração Municipal, CREA Minas Gerais e CAIXA. Rio de Janeiro, 2009.

CARDOSO, Adauto Lucio. “Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses”. Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Vol. XVII, nº.1 (jan./jul.2003) – Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2003.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. “O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: Possibilidades e Obstáculos na Tutela do Direito da Cidade”. *Direito da Cidade: Novas Concepções Sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano*. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Juris, 2007.

FIX, Mariana. “Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade”, em São Paulo. Faria Lima e Água Expraiada”. São Paulo: Boitempo, 2001.

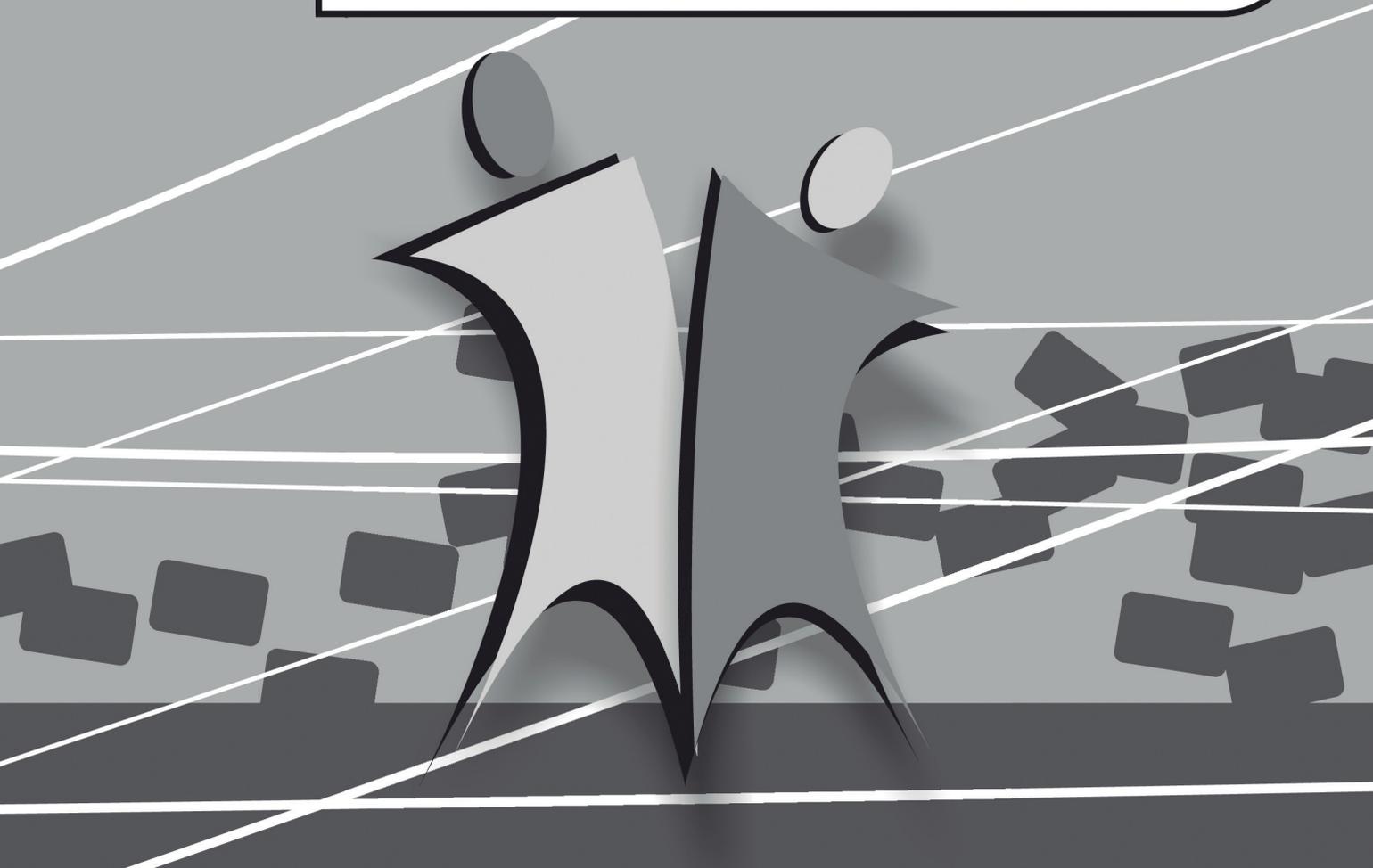
FURTADO, Fernanda, SMOLKA, Martin. Recuperação de mais valias fundiárias na América Latina: Bravura ou Bravata? In: *Revista Cadernos de Urbanismo, Secretaria Municipal de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro*. Ano 3, nº 03, ano 2001.

MARICATO, Ermínia, FERREIRA, João Sette Whitaker. “Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?” Artigo publicado no *Correio da Cidadania*, nº 252, semana de 7 a 14 de julho de 2001.

ROLNIK, Rachel. “A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo”. Studio Nobel, São Paulo, 1997.

# Módulo II

## Política Habitacional: financiamentos e programas





# A Produção social da moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida

*Thêmis Amorim Aragão<sup>1</sup>*

A partir da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, as políticas governamentais voltadas para o enfrentamento da problemática habitacional têm apresentado<sup>2</sup> elevado grau de descontinuidade, alternando programas baseados na iniciativa dos governos locais, do setor empresarial ou do setor cooperativado.

Entre 1986 e 2003, a política habitacional no âmbito federal mostrou fragilidade institucional, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas. A sequência de programas desconexos, com pouca perspectiva de continuidade, fortaleceu práticas tradicionais das administrações locais, em que predominaram ações pontuais, muitas vezes acompanhadas de práticas clientelistas que não dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano.

No âmbito local, algumas administrações, sobretudo nas grandes cidades, mostraram maior consistência ao constituir equipes técnicas de bom nível, capacidade administrativa e forte articulação com a sociedade, o que permitiu o desenvolvimento de vários programas e ações inovadoras. Contudo, a maior parte dos municípios brasileiros não teve capacidade institucional de desenvolver aparato administrativo que desse suporte a políticas urbanas ajustada às suas necessidades.

A partir de 2003, com o governo Lula, é possível observar o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional mais estável. A Secretaria Nacional de Habitação, criada no âmbito do Ministério das Cidades (MCid), procurou dar sequência ao “Projeto Moradia”, concebido antes da campanha eleitoral, fruto de um projeto político resultante da experiência acumulada em política habitacional desenvolvida pelas administrações municipais do Partido dos Trabalhadores, somado a uma série de debates realizados junto à sociedade civil.

O desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

---

1. Arquiteta, doutoranda do IPPUR/UFRJ, pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles.

2. Texto baseado no artigo “Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano” de autoria de Adauto Lúcio Cardoso, Thêmis Amorim Aragão e Flávia Soares Araujo, apresentado no XVII ENANPUR.

Gráfico 01 – Organograma de funcionamento do SNHIS

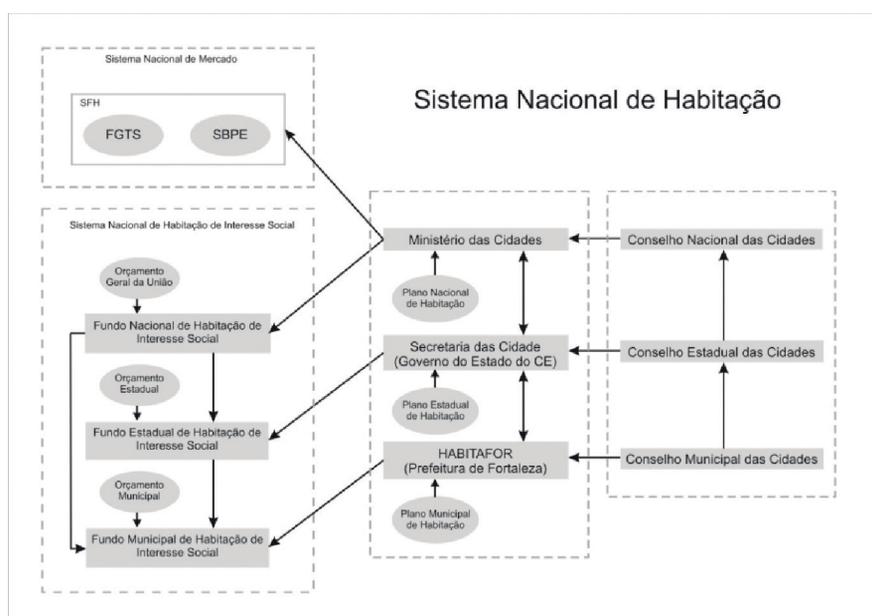


Gráfico 01 – Organograma de funcionamento do SNHIS

Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos.

Como elemento central do Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas. Esse processo demonstrava a intenção do governo em planejar ações com horizonte temporal de médio e longo prazo diante dos problemas urbanos de moradia, criando condições para a constituição dos meios necessários para atingir seus objetivos.

A partir de 2007, percebem-se novas mudanças no que tange à forma de se implantar políticas habitacionais no Brasil. O governo Lula passa a liberar recursos para o investimento habitacional por meio do FNHIS lançando o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado a promover o crescimento econômico com um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura.

Diferentemente dos recursos do FNHIS, os do PAC não estavam atrelados a quaisquer mecanismos de controle social ou a critérios institucionais de redistribuição, sendo a sua alocação prerrogativa exclusiva da Casa Civil da Presidência da República.

No segundo semestre de 2008, novas mudanças ocorrem em resposta à crise mundial sobre a economia brasileira: o governo brasileiro buscou mitigar os seus efeitos

internos através da adoção de políticas keynesianas que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, particularmente na área de infraestrutura, que já vinha sendo objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No âmbito destas medidas, teve destaque o “pacote” de investimentos lançado para a área de habitação.

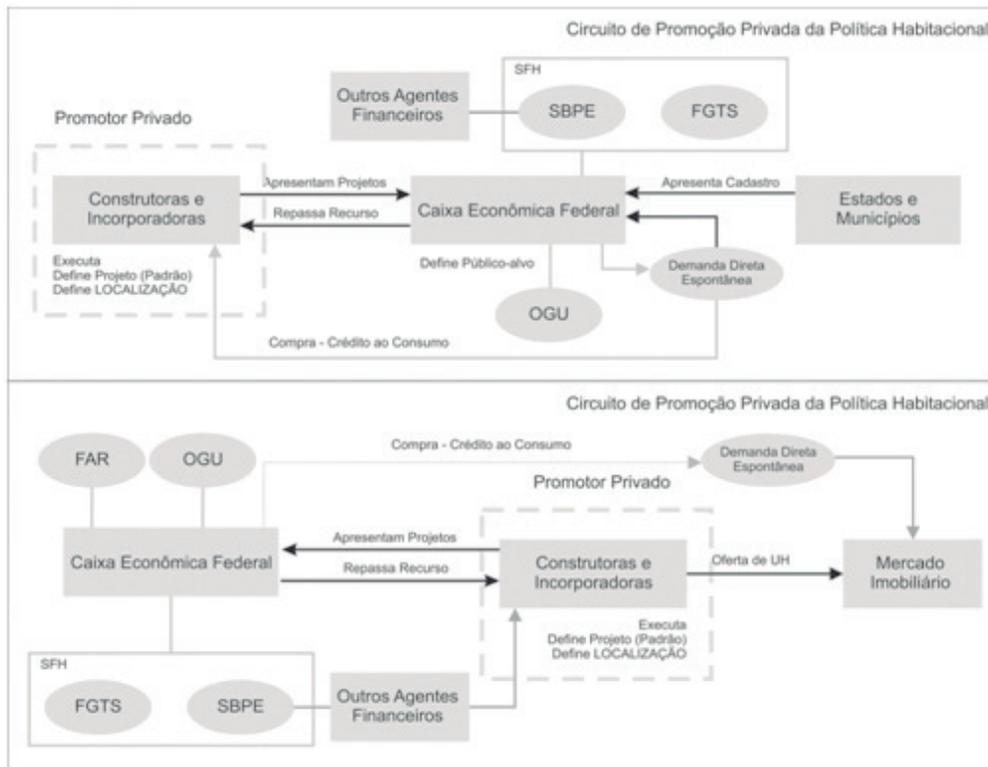
Em março de 2009, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até dez salários mínimos (SM), o governo anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção.

A respeito do PMCMV, este foi fortemente inspirado na experiência chilena que, na ocasião, foi avaliada pelo empresariado da construção civil como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. Considerando o desenho adotado para o programa, fortemente ancorado em um circuito de promoção privada de habitação (Gráfico 02), o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS, que era pautado no papel estratégico do setor público. O PMCMV ignorou em larga medida as premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab), então amplamente discutido desde 2007.

Um dos impactos mais imediatos sobre os programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional. Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, por orientação do Ministério das Cidades acatada pelo Conselho Gestor. Vale ressaltar que, para 2010, priorizou-se a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do PAC, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional, na atual conjuntura.

A implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais.

Gráfico 02 – Circuitos de promoção privada da política habitacional.



Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão pré-determinados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitacional poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada. O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, enquanto os ganhos com a redução do custo de construção são de natureza propriamente produtiva e podem ser definidos como lucro da construção.

O lucro imobiliário é ampliado através da capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias.

Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando maior padronização. Neste sentido, buscar

a ampliação da escala dos empreendimentos reforça o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar grandes áreas nas regiões centrais.

A localização dos empreendimentos do PMCMV, além de refletir o processo de periferização gerado pelo preço da terra e disponibilidade de amplos terrenos, também depende do interesse do setor imobiliário por determinados municípios que possam gerar demanda que garantam a competitividade dos preços. Desta forma, a produção promovida pelo PMCMV tenderá a se concentrar em mercados imobiliários mais dinâmicos, deixando grande parte dos municípios brasileiros à margem desta produção.

Como no caso de outros programas federais, são estabelecidas cotas teto de distribuição de recursos, tomando como base a distribuição da população e também do déficit habitacional. No entanto, para que os recursos cheguem aos municípios, é necessário que existam projetos de iniciativa local. No caso do PMCMV, esses projetos dependem ainda da existência de empresas que atendam aos requisitos básicos do programa e que estejam em situação regular junto à CEF. Nesta conjuntura, ocorre que vários municípios não conseguem atrair empresas interessadas em realizar empreendimentos em seu território e, portanto, não contam com o atendimento habitacional que hoje se faz basicamente por este programa.

No caso da RMRJ, por exemplo, até maio de 2010, não haviam sido ainda aprovados projetos nos municípios de Niterói, Maricá, Tanguá, Itaboraí, Nilópolis, Paracambi, Mangaratiba, Magé, São João de Meriti, Guapimirim, Itaguaí, Japeri e Belford Roxo. Se alguns destes apresentam altas densidades e pouca área disponível para novos empreendimentos, o que justificaria a sua exclusão, outros estão exatamente situados em áreas de forte dinâmica demográfica e urbana, caso de Itaboraí, onde se desenvolvem as obras do novo polo petroquímico e onde a demanda por moradia e o conseqüente crescimento de assentamentos precários vem se revelando um processo extremamente preocupante. Destaca-se aqui que, deixada a oferta ao sabor do mercado, grande parte do território ficará desassistida, apesar das pretensões universalistas do programa.

Em termos de necessidades, o PMCMV estabelece um programa mínimo e um nível de acabamento único para aquelas moradias classificadas como HIS. Para edificações destinadas às famílias com faixa de renda de zero a três salários mínimos, a “planta mínima” é constituída por: sala, cozinha, banheiro, circulação, dois dormitórios e área de serviço com tanque, totalizando 32m<sup>2</sup> de área útil para casa ou 37m<sup>2</sup> para apartamento. Analisando essa homogeneização e as dimensões propostas, coloca-se em questão se este tipo de atendimento proporciona moradias dignas a estas famílias e, mais ainda, que tipo de morfologia urbana está sendo construída a partir do formato desenhado pelo PMCMV. Seja em escala municipal ou nacional, ressalta-se que há uma diversidade de realidades socioespaciais em que grande parte da população que demanda uma HIS não se enquadra nos padrões estabelecidos pelas normativas do PMCMV.

Características como diferenças regionais na dinâmica econômica, tamanho da família, aspectos culturais e novas possibilidades de inovações tecnológicas são reiteradamente ignoradas neste tipo de política, que tende a reproduzir tipologias e processos construtivos tradicionais que homogeneízam as necessidades objetivas e subjetivas das populações as quais estes projetos se destinam.

No intuito de evitar a edificação de conjuntos habitacionais de extensas dimensões, a exemplo do acontecido nos anos 80 com os empreendimentos do BNH – os quais produziram espaços segregados, com morfologia monótona, de qualidade urbana inferior e com baixo nível de habitabilidade para o perfil da demanda –, o PMCMV define como limite máximo para cada empreendimento a construção de 500 unidades habitacionais ou condomínios segmentados em até 250 habitações. Porém, este tipo de regra não impede a estratégia empresarial de formação de grandes glebas parceladas e novos conjuntos de grande extensão aprovados de forma fracionada, apresentando a mesma tipologia.

Desta forma, as construtoras definem uma planta genérica que se enquadre nas normativas da CEF, garantindo a aprovação de inúmeros projetos similares em diferentes terrenos.

### **Algumas considerações finais**

Passados quase dois anos após o lançamento do PMCMV, o governo anuncia o PMCMV 2. No entanto, o contexto econômico é diferente e torna-se fundamental uma avaliação dos efeitos do modelo implantado, considerando o caráter ambíguo do programa ao priorizar o estímulo ao crescimento econômico à produção efetiva de habitação para camadas de menor poder aquisitivo. Após a crise econômica, vale ressaltar os efeitos da periferização e da escala das intervenções provocados pelo desenho dado ao programa. Os reflexos também atingem administrações públicas locais responsáveis por minimizar externalidades provocadas pela implantação dos grandes conjuntos habitacionais na franja urbana.

Contudo, a política habitacional tem sido avaliada principalmente pelos números que têm produzido, sem contabilizar neste cálculo os custos necessários para corrigir os efeitos negativos gerados. Este tema tem sido sempre tratado de forma inadequada no debate sobre a política habitacional, colocando-se como uma escolha (trágica) entre qualidade e quantidade.

Valorizar a diversidade de usos, a variação do desenho das edificações, a qualidade das construções e a capacidade dos equipamentos públicos na construção de uma cidade funcional são atitudes importantíssimas, bem como discutir melhores critérios na implantação de programas habitacionais que permitam variações de tipologias de forma a adequar a UH ao perfil das famílias e não o contrário. Em outras

palavras, evidencia-se aqui a seriedade no que tange superar a solução básica “dois quartos, cozinha e banheiro”, com 35m<sup>2</sup> cada domicílio para qualquer tipo de família.

No tocante à gestão do programa, seria conveniente uma reflexão sobre o resgate do papel do promotor público na implementação da política habitacional, que os recursos fossem melhor divididos e que contemplassem mais amplamente as cooperativas e associações, ao invés de se concentrar no setor privado. A valorização do promotor público possibilitaria a reversão de ganhos proporcionados por inovações tecnológicas em melhorias na habitação. No caso do setor privado, qualquer bônus na produção é convertido em lucro da empresa.

Ao adotar procedimentos padrão em todo território nacional, a CEF onera soluções inovadoras que poderiam estar sendo administradas pelas prefeituras. A adoção de soluções convencionais obtém resultados óbvios no processo de implantação do PMCMV.

Nesta conjuntura, torna-se importante também a ampliação do poder decisório dos municípios sobre as políticas, aproximando a facilidade de crédito habitacional das políticas locais de HIS.

## **Produção social da moradia: desafio para a política de habitação no Brasil**

*Evaniza Rodrigues<sup>1</sup>*

Em 2009, vimos o governo federal lançar um grande programa de construção de habitação (o Programa Minha Casa Minha Vida, no primeiro momento com a meta de um milhão de moradias), que, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de investimentos pesados para garantir o direito à moradia, destina a maior parte dos recursos para a produção empresarial. Em 2010, o governo lançou a segunda etapa do Programa, com a meta de construir 2 milhões de moradias.



Entendemos que a Política Nacional de Habitação de Interesse Social se faz com a participação de todos os atores sociais, com papéis bem definidos e tendo a organização do povo como protagonista e sujeito dessa mudança de paradigma na realidade brasileira. Acreditamos que a participação popular e o controle social devem se dar em todos os momentos da política habitacional, como uma ferramenta de empoderamento desde a definição dos planos, programas e recursos, até a sua implementação e avaliação, na construção de uma alternativa ao capitalismo em pleno crescimento. Dessa forma, defendemos em especial a “Produção Social da Moradia”, por meio da autogestão, onde a produção de moradias ou a urbanização de uma área deva se dar com o controle dos recursos públicos e da construção pelos movimentos

---

1. Graduação em Serviço Social (PUC-SP), mestranda em Arquitetura e Urbanismo (USP), membro da União Nacional por Moradia Popular.

populares. É a comunidade organizada vivenciando, gestando o processo da produção e efetivação do direito à moradia.

Falamos nesse momento do controle em todas as etapas de produção, desde a definição do terreno (território, espaço, pertença), da elaboração do projeto, da equipe técnica que os acompanhará, da forma de construção, da compra de materiais, contratação de mão de obra, organização do mutirão, prestação de contas e organização da vida comunitária. Essa forma de atuação consiste não apenas na construção de moradias ou urbanização, mas da construção de comunidades atuantes que lutam por seus direitos, que avançam no sentido da melhoria da qualidade de vida para todos e todas.

Não por acaso, com raras exceções, o poder público pouco tem apoiado essas iniciativas por autogestão, e muito menos financiado a autogestão nos seus programas habitacionais, privilegiando assim empresas privadas. Uma mistura de preconceito com arbitrariedade para atingir seus interesses políticos e/ou econômicos. Isso tem feito com que os movimentos populares estejam sempre obrigados a “provar” sua capacidade e integridade moral exacerbada para conseguir alcançar os recursos públicos para a produção de sua moradia. Muitas experiências não passaram de “projetos-piloto”, que, apesar de bem avaliados pelos governos não se converteram em programas estáveis nem foram replicados. Em outras experiências, trata-se de “vencer pelo cansaço” os agentes sufocantes burocráticos dos processos e procedimentos do sistema financeiro, ao ponto de inviabilizar os projetos de empreendimento por autogestão ou adequá-los aos modelos convencionais de produção e financiamento capitalistas. Em contraposição a isso, em alguns estados e municípios onde atua a União Nacional por Moradia Popular, foram construídos programas pioneiros que deram escala e possibilidade de avanço na proposta de autogestão e mutirão, fortalecendo os movimentos e parceiros, exibindo uma forma econômica, eficaz e de resultados sociais de alto padrão. Hoje, são milhares de famílias que vivem em bairros construídos de forma coletiva, a partir da autogestão com recursos públicos.

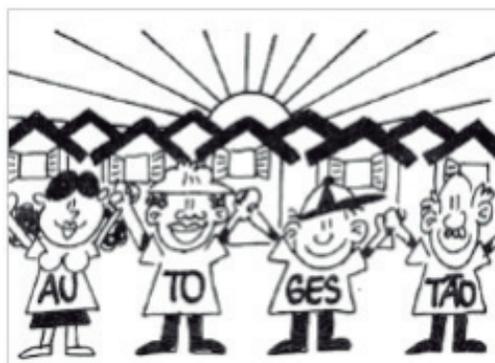
A produção social deve fazer parte do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social frente ao desafio de mudança dos paradigmas de uma sociedade injusta, excludente e de segregação espacial. Deve ser reconhecida, apoiada e promovida por ações do poder público em nível nacional, estadual e municipal. Essa é a nossa maior missão, a de combater o capitalismo em todas as suas formas, pois ele exclui e mata. A UNMP defende que as cooperativas e associações devam acessar recursos dos fundos nacional, estaduais e municipais, promovendo ações habitacionais que devem estar previstas em todos os programas habitacionais como uma modalidade de concepção de gestão a partir do povo organizado, nos convênios e contratações, valorizando a organização comunitária e o saber popular como ferramentas de transformação.

Desde a sua fundação em 1990, a União Nacional de Moradia Popular tem lutado pela criação de um Programa Nacional de Habitação por meio das cooperativas e associações por autogestão. Durante os governos de José Sarney (1985), de Fernando Collor (1990-92), de Itamar Franco (1992-94), Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva, o Lula (2003-2010), foram inúmeras mobilizações, caravanas e ocupações realizadas pela UNMP por todo o nosso território brasileiro.



Hoje, o *Programa Minha casa Minha Vida-Entidades*, do governo federal, conta com uma meta de 15 mil habitações por ano. A UNMP avalia que este número é absolutamente insuficiente para atender às diversas iniciativas que podem ser promovidas no país. Além disso, significa apenas 3% da meta de produção habitacional do governo. É preciso viabilizar um programa massivo de autogestão, que fortaleça de forma consistente as associações e cooperativas habitacionais e coloque de forma definitiva os movimentos populares como atores estratégicos da cadeia produtiva da habitação popular em contraponto às políticas neoliberais dos governos que antecederam os dois últimos mandatos presidenciais mais alinhados com as lutas de esquerda.

### **Mas por que a Produção Social da Moradia?**



Quando falamos em produção social da moradia, queremos deixar claro que não estamos falando apenas da construção de casas ou de convênios com o poder público (substituindo as empresas por coisa parecida). Falamos em mudança de valores na *práxis* e procedimentos, na cultura de uma nação; falamos do lugar das pessoas na atual organização da sociedade. Falamos na partilha de saber e poder, na construção de um mundo mais justo e necessário. Como bem define em palavras o companheiro Enrique Ortiz, da Coalizão Internacional do Habitat:

*Está se gerando, em diversas frentes, lugares e escalas o outro mundo possível que anima os sonhos e que imaginam e constroem, passo a passo, a outra globalização, a que concebe o mundo como o espaço e patrimônio de todos. Esse outro mundo possível não surgirá certamente das instituições, demasiado fechadas em sua velha racionalidade reducionista, separadora e fragmentária, e aprisionada em suas rotinas e impedimentos burocráticos. Esse outro mundo, ao contrário, já palpita vitalmente em incontáveis, talvez em milhões, de pequenas experiências conduzidas por comunidades, grupos solidários e redes sociais que resistem ao avassalamento de sua autonomia e lutam por sua dignidade e sobrevivência, interagindo coletivamente e aprendendo a gerir processos e projetos cada vez mais complexos e integrais.<sup>2</sup>*

Trata-se de construir, de “baixo para cima”, com o povo e pelo povo, vivências onde os valores sociais da solidariedade e do coletivo se contrapõem ao modelo imposto pelo modelo neoliberal e capitalista, de uma sociedade cada vez mais individualista e egoísta. Trabalhamos o resgate do valor do trabalho, através do mutirão. Mais do que uma forma de baratear os custos, o trabalho coletivo e voluntário – complementar à mão de obra especializada – é o que estreita os laços e dá significado concreto àquela conquista, feita literalmente com a mão de todos e todas além da grande transferência de saberes e de tecnologias.

As diferentes maneiras dessas práticas se expressarem têm em comum a construção coletiva de propostas, a socialização de responsabilidades e poder, a criatividade na utilização dos limitados recursos e a resistência às práticas clientelistas e de cooptação tão presentes nas relações dos governos com o povo.

São propostas que se contrapõem ao modelo econômico que cada vez concentra mais a riqueza, inclusive os investimentos públicos, nas mãos de poucos, incentivando o desenvolvimento de uma economia popular e solidária, valorizando as pequenas iniciativas que calcamos nossos objetivos.

---

2. In ORTIZ, Enrique, “La producción social del hábitat: opción marginal o estrategia transformadora?”, site da Coalicion Internacional Del Habitat, México.

Por outro lado, trabalhamos no sentido de recuperar a autoestima das pessoas e das famílias envolvidas nesse processo, dos valores comunitários e de um modo de viver que mude, de forma coletiva, as demais lutas que aquela comunidade tem adiante. Que se construa um ideário de inclusão e superação das desigualdades não só socioeconômicas, mas também de gênero, etnia, geracional, entre outros. Na Produção Social da Moradia se debate, se pensa, se decide e se trabalha juntos, construindo um grupo mais solidário, mais atuante, mais capacitado para outras construções sociais e políticas de outro mundo possível e urgente.

**Neste sentido, para que a Produção Social da Moradia avance, são fundamentais alguns elementos:**

**a) Os Recursos:** a UNMP luta pela ampliação da destinação de recursos para o Programa – Inclusive que os três entes da federação, compartilhem 2% ao Fundo Nacional (FNHIS), 1% dos estados e municípios para seus respectivos fundos – para atingir as metas de zerar o déficit habitacional no Brasil

**b) A Universalização:** para avançarmos nesta questão defendemos uma ampla universalização da Produção Social da Moradia, que deve ser de fato nacional, atingindo todas as regiões do país, com um equilíbrio na distribuição dos recursos levando em consideração o déficit (quantitativo e qualitativo) no campo e nas cidades brasileiras;

**c) A Capacitação das Associações e Cooperativas:** a UNMP defende que haja recursos e ações de capacitação para a autogestão destinadas a cooperativas e associações para que se avance na organização e na capacidade de gestão. Estas ações devem ser financiadas pelo Ministério das Cidades, pelas secretarias nos estados e municípios conveniados com entidades populares organizadas.



**d) A Assessoria Técnica:** lutar pelo acesso a recursos públicos para financiar as Assessorias Técnicas para a elaboração de projetos para as cooperativas e associações, desvinculado da contratação dos empreendimentos e com autonomia na

escolha dos parceiros, implementando assessoria técnica gratuita (Lei 11.188).

**e) O Acesso à Informação:** para que os programas se transformem em políticas de Estado e deem certo é fundamental que todos os movimentos e entidades tenham acesso à informação e formação, por todos os meios democráticos possíveis, sites, correio eletrônico, materiais de divulgação, boletins, funcionários do MCidades, Caixa e técnicos dos governos estaduais e municipais;

**f) Na Agilidade e na Ação:** defendemos a desburocratização do processo de avaliação de viabilidade dos empreendimentos, contratação e liberação de recursos;

**g) Articulação com o Planhab:** a intensificação do programa deve dialogar com o Plano Nacional de Habitacional e os Planos Municipais de modo a atender de forma direta a população do déficit;

**h) Propriedade Coletiva:** em um país em que a concentração da terra é base fundante do modelo capitalista, o elemento indutor de uma nova sociedade passa pela defesa da propriedade coletiva, para as cooperativas ou associações, células da construção de um novo modelo de sociedade baseado na solidariedade e na ajuda mútua. Neste sentido devemos traçar uma estratégia de luta e pressão para atingir este objetivo, pela pressão aos governantes e ao Legislativo.

## Vinculação de Recursos para Habitação Popular



O Brasil tem um déficit habitacional crescente. Para vencer o déficit quantitativo o país precisaria construir hoje 8 milhões de moradias. Todos nós sabemos que a moradia tem um custo direto e indireto para o Estado, já que demanda aquisição de terra, realização de obras de infraestrutura, elaboração de projetos e outros insumos.

Ora, o raciocínio é simples: como enfrentar tamanho problema se não houver recursos permanentes e contínuos? Como enfrentar esta situação se não transformarmos o problema habitacional em uma política de Estado? Uma das questões mais importantes que ocorre em nossa agenda da política habitacional neste momento é a realização do Plano Nacional de Habitação com respectivos Planos Municipais e Estaduais. É evidente que não é possível enfrentar o déficit com discursos, é preciso

muito recurso, na verdade muitos bilhões de reais.

Neste sentido, a UNMP, em conjunto com a CMP, a CONAM, MNLM, entidades sindicais e entidades da indústria construção civil, propôs uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que garante a vinculação de 2% das receitas orçamentárias do governo federal e 1% dos estados e municípios para habitação popular. Esta proposta tem o apoio integral do Fórum Nacional da Reforma Urbana, da Frente Parlamentar da Habitação e da Frente Parlamentar da Reforma Urbana da Câmara dos Deputados e as entidades propõe um intenso calendário de mobilização.

A UNMP acredita que, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, temos a grande oportunidade de viabilizar a política nacional de habitação, mudando o patamar de construção do direito à moradia em nosso país. Defendemos que o Sistema deve integrar todos os recursos e todas as ações de todos os atores sociais em uma ação planejada, de grande impacto, numa política de Estado.

O Plano Nacional de Habitação, assim como os planos estaduais, municipais e do Distrito Federal devem aprovar metas, prazos e instrumentos para que tenhamos um horizonte da eliminação do déficit habitacional quantitativo e qualitativo. Para isso, devem ir além do diagnóstico e propor estratégias concretas, recursos estáveis, garantindo a participação popular em sua elaboração e o controle social em sua implementação.

Em nível nacional, a UNMP luta pela plena implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, articulado aos Sistemas Nacionais de Saneamento Ambiental, de Mobilidade e ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, a ser discutida pela próxima gestão do Conselho das Cidades, e luta para que os recursos hoje destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida sejam centralizados no FNHIS.

## **Acesso à terra urbanizada para avançar na Função Social da Propriedade**



A terra é um dos fatores centrais na reprodução da exclusão em nossas cidades. Hoje, em função da explosão imobiliária, vemos um agravamento na especulação da terra urbana nas cidades, deixando-a cada vez mais cara e inacessível a populações mais pobres que necessitam de moradia. É preciso articular instrumentos que revertam rapidamente esta situação, sob risco de inviabilizar o programa ou levar os conjuntos habitacionais para lugares cada vez mais distantes dos centros urbanos.

Este aspecto fundamental da política nacional de habitação é hoje o seu grande gargalo, e do Programa Minha Casa Minha Vida, e o tema deve ser atacado prioritariamente pela luta do movimento. As dificuldades na aplicação dos instrumentos dos Planos Diretores e a valorização imobiliária provocada pelo aumento e facilitação do crédito imobiliário tornam mais difíceis o acesso à terra urbanizada. Não se gravam ZEIS de vazios urbanos devido ao temor político das prefeituras de enfrentar os grandes proprietários, os programas de revitalização dos centros urbanos são muito tímidos.

Ao mesmo tempo, os inúmeros imóveis públicos (só na Secretaria de Patrimônio da União são mais de 5.000), tanto federais, como estaduais e municipais, raramente são disponibilizados para a construção de moradias populares, seja pelo próprio governo, seja através das iniciativas dos movimentos populares. Nesse sentido, a UNMP tem feito lutas sistemáticas para a destinação de terras públicas para as associações e cooperativas, ao mesmo tempo em que luta para que os governos municipais, estaduais e federal implementem uma política de regularização fundiária e urbanização para as áreas já ocupadas.

Nos programas de regularização fundiária e produção habitacional, lutamos para que se garanta a titulação da casa em nome da mulher, bem como a inclusão para as mulheres chefes de família, idosos, famílias com deficientes, indivíduos sós e casais do mesmo sexo. A UNMP luta contra todo o tipo de discriminação e busca a universalização das políticas públicas de moradia e habitat.

### **Só há vitória com luta!**

Nesses 20 e poucos anos de história, a UNMP celebra as conquistas obtidas tanto na aprovação de políticas públicas, quanto na disseminação da proposta autogestionária país a fora. Em cada mutirão, em cada comunidade de ocupação, cada favela organizada, se planta a semente da luta e da organização.

São mais de 60 mil moradias conquistadas, construídas com a luta e a organização popular, que trazem a história de vida de cada mutirante e a história construída coletivamente que vai traçando uma nova sociedade, justa, solidária e socialista.

**Sites para quem quer conhecer mais:**

União Nacional por Moradia Popular - [www.unmp.org.br](http://www.unmp.org.br)

Fórum Nacional de Reforma Urbana – [www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)

**Texto:**

Benedito Roberto Barbosa

Elaine Ferreira Rosa

Evaniza Rodrigues

Juliana Avanci

Maria de Fatima dos Santos

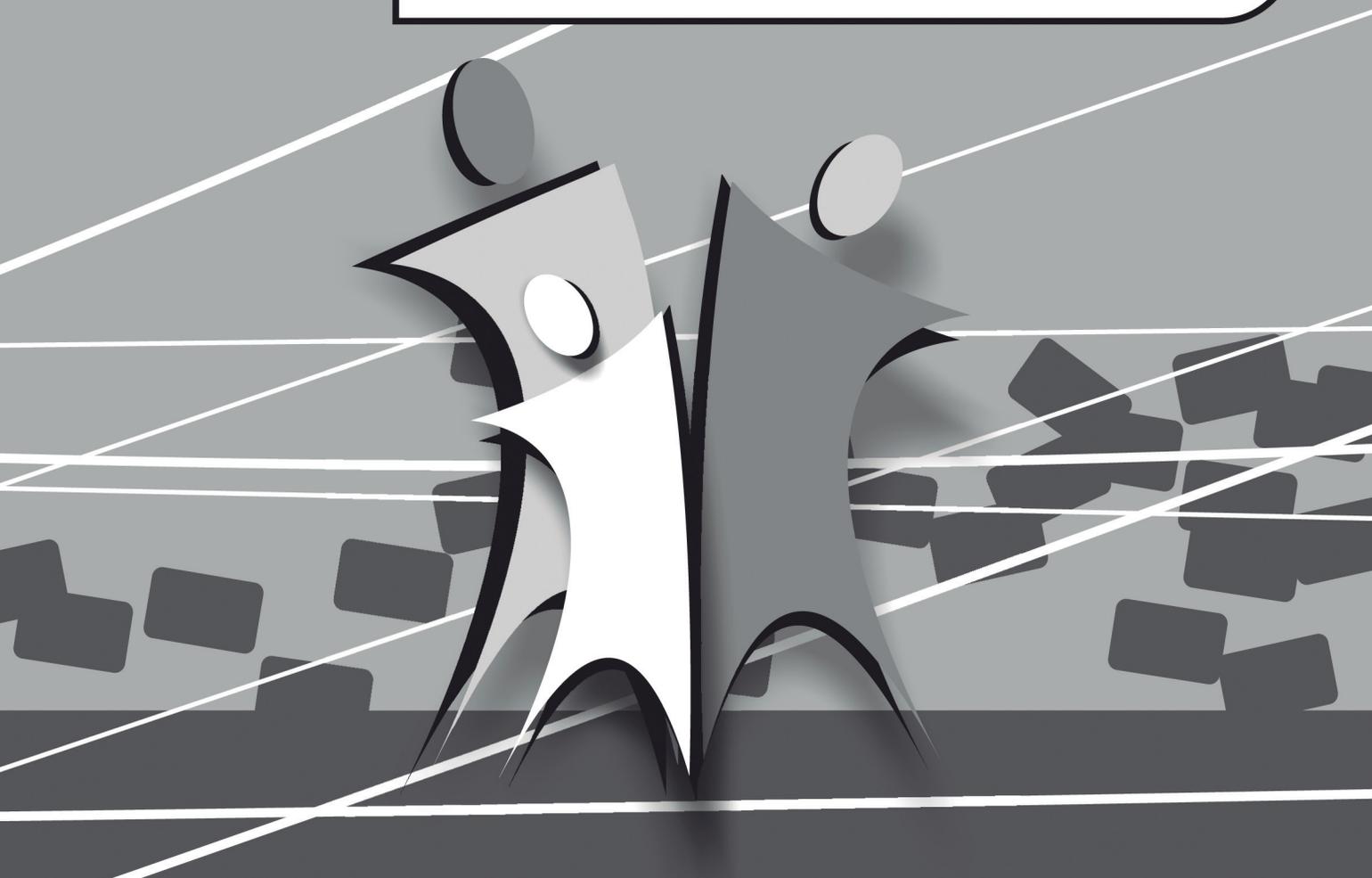
**Fotos e imagens:**

Acervo da UMM-SP e UNMP

Domínio público - internet

# Módulo III

## Políticas Públicas Urbanas e a Política Habitacional





# Dilemas e desafios da política pública de saneamento no município do Rio de Janeiro

*Ana Lucia Britto<sup>1</sup>*

## **Introdução**

O objetivo deste texto é discutir a atual política pública municipal para os serviços de saneamento no município do Rio de Janeiro, com foco nos setores de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Nesse município ainda estamos longe de ter serviços universalizados. O acesso aos serviços é fortemente desigual. Muitas áreas ocupadas por população de baixa renda sofrem com o abastecimento de água intermitente; os sistemas de coleta de esgoto são inexistentes em extensas áreas da cidade, como na Zona Oeste do município (AP5), onde predominam moradores de baixa e média renda. O índice de tratamento de esgoto é baixo, com comprometimento da qualidade das águas de rios, lagoas e praias da cidade.

Em síntese, no que diz respeito ao saneamento, a Cidade Maravilhosa está longe de ser um modelo ideal. Durante muitos anos, apesar da gestão dos serviços ser reconhecida como uma função do município, os diferentes governos municipais nunca assumiram essa responsabilidade. A delegação da gestão dos serviços à companhia pública estadual, CEDAE, significou uma abdicação do governo municipal de interferir na prestação dos serviços à população.

A perspectiva dos megaeventos esportivos, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016, e o desenvolvimento de megaprojetos urbanos, como o Porto Maravilha, foram indutores de uma mudança nessa situação. A partir das exigências ambientais vinculadas a esses projetos e da lógica de valorização imobiliária relacionada aos mesmos, o município do Rio de Janeiro passou a ter uma posição mais pró-ativa com relação ao saneamento, orientada, contudo, para a construção de parcerias público-privadas (PPP). Está, assim, se configurando um mosaico de ações e intervenções, pautadas na exploração privada dos serviços.

Por outro lado, desrespeitando os princípios estabelecidos pela lei nacional que regula o setor, Lei 11.445 de 2007, a política municipal de saneamento vem se desenvolvendo sem controle social, orientada por um Plano Municipal frágil que não contempla esses princípios.

---

1. Professora do PROURB-UFRJ, pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

## **- A estrutura de gestão: o que determina a Lei Nacional 11.445/2007 e as particularidades da gestão no município do Rio de Janeiro.**

A Lei 11.445/2007 traz importantes determinações para a organização da prestação dos serviços, nos três âmbitos da federação (União, estados e municípios) que apontam para a gestão integrada e sustentável dos serviços. O primeiro aspecto é a definição ampla de saneamento básico, compreendido como quatro setores: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

O segundo aspecto é a obrigatoriedade do poder público prestar serviços de saneamento básico que sejam necessariamente planejados, regulados, fiscalizados e submetidos ao controle social. Estas três dimensões, associadas à definição ampla dos serviços de saneamento básico contida na Lei, são pressupostos fundamentais para uma gestão sustentável e integrada dos serviços de saneamento.

### **- A Lei 11.445/2007 e o planejamento**

No que diz respeito ao planejamento, a Lei determina que sejam elaborados planos de saneamento nas três esferas de governo: União, estados e municípios. Na perspectiva da gestão integrada e sustentável das águas em áreas metropolitanas o Plano Municipal de Saneamento é um instrumento central. O art. 25 do Decreto de Regulamentação da Lei nº 11.445/2007 determina que o plano de saneamento básico deverá abranger os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos, de limpeza urbana e de manejo de águas pluviais, podendo o titular, a seu critério, elaborar planos específicos para um ou mais desses serviços. Estes diferentes planos devem, contudo, ser compatibilizados, conforme determina o § 2º do art. 25 da Lei.

O Plano Municipal de Saneamento Básico deve conter: diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores de saúde, epidemiológicos, ambientais, inclusive hidrológicos, e socioeconômicos, e apontando as causas das deficiências detectadas; metas de curto, médio e longo prazos, com o objetivo de alcançar o acesso universal aos serviços, admitidas soluções graduais e progressivas e observada a compatibilidade com os demais planos setoriais; programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; ações para situações de emergências e contingências; mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. Ainda segundo a Lei, a elaboração do plano deverá contar com a ampla participação da população e de associações representativas de vários segmentos da sociedade.

O decreto de regulamentação determina, ainda, no art. 26, que a elaboração e a revisão dos planos de saneamento básico deverão efetivar-se de forma a garantir a ampla participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil, por meio de procedimento que, no mínimo, deverá prever fases de: I - divulgação, em conjunto com os estudos que os fundamentarem; II - recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública; e III – quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da rede mundial de computadores – internet – e por audiência pública.

Ainda segundo a Lei 11.445/2007 e seu decreto de regulamentação, o plano deverá identificar as situações em que não haja capacidade de pagamento dos usuários, e indicar solução para atingir as metas de universalização.

A Lei condiciona a validade de diferentes formas de delegação da gestão de serviços (contratos de concessão ou de programa) e o acesso a recursos financeiros do governo federal (a partir de 2014) à existência de Plano Municipal Aprovado. Os planos são instrumentos fundamentais para a construção de uma gestão sustentável e integrada dos serviços de saneamento. Todavia, é preciso que se reflita sobre dois aspectos: a qualidade dos planos e o seu processo de implementação.

O município do Rio de Janeiro deve adaptar a estrutura existente de gestão dos serviços às determinações da nova lei. Todavia, como veremos a seguir, essa estrutura apresenta uma série de particularidades. Em decorrência das particularidades do processo de constituição do município do Rio de Janeiro e de criação da CEDAE na década de 1970, nunca foi estabelecido um instrumento legal que regulamentasse a delegação da prestação dos serviços do município do Rio de Janeiro à companhia. Essa situação gerou vários impasses ao longo de diferentes administrações municipais, sobretudo daquelas que desejam assumir partes da gestão dos serviços.

O modelo de delegação de serviços, não regulamentado por contrato, perdurou até 2007. Nesse ano, em 28 de fevereiro, foi celebrado o Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações, entre o estado do Rio de Janeiro, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) e o município do Rio de Janeiro. Este termo estabelece, entre outros temas relevantes, que a CEDAE deveria permanecer como prestadora dos serviços de captação, tratamento, adução e distribuição de água potável e coleta, transporte e tratamento adequado dos esgotos sanitários e cobrança pela prestação desses serviços no município do Rio de Janeiro, pelo prazo de 50 anos, prorrogáveis por outros 50 anos, independentemente de notificação prévia, **com exceção apenas da coleta, transporte e tratamento adequado dos esgotos sanitários e cobrança pela prestação desses serviços na Área de**

**Planejamento 5 (AP5) e nas Áreas Faveladas.** Na AP5 e nas favelas os sistemas de esgotos sanitários passariam a ser geridos pela prefeitura, através da Subsecretaria de Gestão de Bacias Hidrográficas – Rio Águas. Observa-se que, desde então, a Rio Águas não assumiu a gestão dos esgotos nas favelas, e praticamente todas as ETEs construídas estão abandonadas<sup>2</sup>.

De toda forma observa-se que o acordo entre prefeitura e CEDAE, assinado após a promulgação da Lei 11.445/2007, que é do mês de janeiro, não obedece às determinações da Lei; não foram elaborados os instrumentos necessários à delegação: contrato de programa e convênio de cooperação, instrumentos jurídicos que passam a regular as relações entre estados e municípios. Segundo a Lei 11.445/2007, a relação entre o município e a concessionária pública estadual deve ser mediada pelos seguintes instrumentos: Lei Municipal, autorizando a celebração do convênio de cooperação do município com o Estado; convênio de cooperação entre município e o Estado, prevendo a forma de gestão associada dos serviços e o apoio ao planejamento regional e aos municípios; contrato de programa entre Município e Companhia Estadual. O contrato de programa e o convênio de cooperação são, portanto, os dois novos instrumentos que devem regular a relação entre os municípios, estados e as companhias estaduais prestadoras dos serviços, segundo a Lei 11.445/07. Porém, no caso do município do Rio de Janeiro, esses instrumentos não chegaram a ser formulados. Também não foi instituído o órgão que regula a relação de prestação de serviço entre a CEDAE e o município.

### **- O Plano Municipal de Saneamento em discussão**

Em 2010, atendendo as determinações da legislação nacional, o município do Rio de Janeiro iniciou a elaboração do plano municipal para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em agosto de 2010, em reunião do Conselho Municipal do Meio Ambiente, o secretário de Meio Ambiente informou que estava sendo elaborado um plano municipal de esgotamento sanitário, que o prazo previsto para a elaboração do plano era de três meses, e que o, Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONSEMAC) seria o órgão mais adequado “para acompanhar, opinar e fiscalizar o desenvolvimento do Plano, e para ajudar na sua aprovação”<sup>3</sup>.

O primeiro aspecto a destacar é que, nesse momento, apresenta-se apenas a questão de um plano de esgotamento, e que o prazo proposto para a sua elaboração é extremamente reduzido. Em 19 de outubro de 2010 foi apresentada ao Conselho a penúltima versão do “Plano Municipal de Saneamento Básico – Abastecimento de

---

2. A perspectiva é de que, após a realização de obras do programa Morar Carioca, a gestão do sistema de esgotamento das favelas seja feita pela CEDAE.

3. Ata da reunião do CONSEMAC, 10/08/2010.

Água e Esgotamento Sanitário”, o que indica que houve uma mudança de concepção, e a prefeitura decidiu organizar um plano para os dois serviços. O representante da prefeitura convocou os membros do Conselho a colaborar enviando comentários ainda antes da publicação do Plano no Diário Oficial e da convocação de audiência pública. O mesmo reforçou que a participação no processo de elaboração do plano se daria prioritariamente através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC). Em 23 de novembro, ocorreu a audiência pública no auditório da prefeitura para apresentação do Plano Municipal de Saneamento. Observa-se que no processo de construção do Plano a prefeitura do Rio de Janeiro buscou evitar o debate público, cumprindo de forma burocrática o que determina a Lei 11.445/2007 e o decreto de regulamentação. Além disso, o plano apresentado para debate público pelo município do Rio de Janeiro não aprofundava uma série de pontos e apresentava uma série de lacunas.

No que diz respeito ao diagnóstico da situação atual, apresentado em capítulo específico, esperava-se do Plano um amplo diagnóstico, descrevendo a situação atual da prestação dos serviços, tanto sob o ponto de vista institucional, mas também em relação às questões jurídico-legais, econômico-financeiras e, obviamente, às questões técnico-operacionais. O que se apresenta neste capítulo é uma caracterização do município, tanto sob o ponto de vista histórico, mas também em relação à situação atual e a algumas projeções de crescimento, expansão etc.

A análise da estrutura institucional da gestão dos serviços apresenta uma descrição da estrutura do órgão municipal, a Subsecretaria de Gestão de Bacias Hidrográficas – Rio Águas, e, também, uma descrição da estrutura da empresa operadora de abastecimento de água e esgotamento sanitário em grande parte do município, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE). Contudo, o Plano não apresenta os fundamentos para a participação da companhia estadual na prestação de tais serviços, como também não apresenta uma avaliação crítica da situação institucional atual e propostas de adequação.

No que diz respeito à estrutura tarifária, o Plano não apresenta informações relevantes, era extremamente superficial, sem sequer apresentar a sistemática tarifária existente e, muito menos, uma avaliação crítica da mesma. Nesse capítulo deveriam ser tratados os temas da tarifa social, da progressividade e do subsídio cruzado, o que permitiria então, a elaboração de proposições para a implementação de uma sistemática tarifária que respondesse aos preceitos da Lei 11.445/2007, isto é, inclusão social e sustentabilidade econômica da prestação dos serviços. O Plano não menciona tarifas sociais nem atende ao artigo 25, § 6 do Decreto que regulamenta a Lei 11.445/2007.

No que diz respeito aos objetivos, com relação ao esgotamento sanitário, os objetivos específicos são apresentados de forma parcial e desconsideram áreas da

cidade onde as redes são inexistentes, obsoletas e/ou ineficientes. Com relação ao abastecimento de água os objetivos desconsideram a situação particular das favelas, em muitas das quais os sistemas necessitam de regularização.

Em relação às metas de cobertura dos serviços, não se esclarece em que regiões, ou bairros, ou parte de bairros, essas metas serão atendidas, tornando as metas propostas muito vagas. Por outro lado, as metas relativas à cobertura dos sistemas excluem áreas cuja ocupação é irregular da obrigação de fazer de terceiros. Este item fere o decreto de regulamentação da Lei 11.445 no seu artigo 25, § 9, que determina que o Plano de Saneamento Básico deverá englobar integralmente o território do titular, e o princípio da universalização que considera a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico (artigo 2, item XII, definição de universalização).

Quando tratava da hierarquização das áreas de intervenção prioritárias, o Plano não apresentava critérios para a definição dessas áreas de intervenção: são relacionadas intervenções, mas não existe qualquer hierarquização. Nesse capítulo é dado destaque aos Jogos Olímpicos de 2016. Segundo o texto do Plano, “independentemente de esse tema ser, em qualquer época, relevante e merecedor de toda a atenção dos poderes públicos constituídos, há que se registrar a existência de um componente externo de grande importância, ou seja, as Olimpíadas de 2016, que requererá uma série de intervenções. Essas intervenções, prioritárias, estão descritas no documento denominado “Plano de Legado Urbano e Ambiental - Olimpíadas Rio 2016 (PLUA 2016)”, que traduzem um compromisso a ser realizado, as quais serão apresentadas a seguir, no que tange ao saneamento ambiental”.

Ora, neste aspecto consideramos que o objetivo de um plano municipal para os serviços de água e esgotos deve ser universalizar o acesso aos serviços e não atender às demandas dos grandes eventos esportivos.

### **- As novas formas de prestação de serviços básicos de saneamento: a participação do setor privado**

- O Porto Maravilha: o grande capital implantando as redes de saneamento.

A Lei Municipal nº 101/2009 criou a Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro. Sua finalidade é promover a reestruturação local, por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços públicos da região. O projeto prevê a construção de redes de infraestrutura urbana (água, esgoto, drenagem), sendo que os sistemas de abastecimento de água (79 km) e esgotamento sanitário (76 km), deverão ser construídos pelo consórcio privado liderado pelo grupo Odebrecht, vencedor da licitação, e operados pela CEDAE, empresa pública estadual responsável pela prestação dos serviços na região,

enquanto que o conjunto dos outros serviços relacionados às redes de infraestrutura serão operados pelo consórcio concessionário. Evidentemente, que a estreita interação entre essas redes urbanas, vai demandar uma também estreita articulação entre a CEDAE e a concessionária privada, processo a ser monitorado.

- A privatização do sistema de esgotamento da AP5

A outra região do município do Rio de Janeiro a ser contemplada com investimentos privados em saneamento básico é a Área de Planejamento 5 (AP5) formada por 20 bairros e cinco Regiões Administrativas. Essa área corresponde a 48,4% do território do município – 592,45km<sup>2</sup> – e abriga cerca de 26,6% da população carioca, segundo o Censo 2000.

A AP5 apresenta um grande contingente morando em ocupações irregulares, loteamentos irregulares ou clandestinos e favelas. Estimava-se em 2000, para a AP5, que aproximadamente 180.020 pessoas viviam em favelas, o correspondente a 11,6% do total da população da área. Levando em conta que a população de favela em 1991 correspondia a 117.491 habitantes (ou 9,1%), houve um acréscimo desta população na ordem de 53,2% no período 1991 – 2000. Enquanto isso, no mesmo intervalo, a AP5 viu crescer sua população total em pouco mais de 20,5%. Por outro lado, ao se considerar a presença de vazios urbanos passíveis de urbanização, os recursos ambientais, a implantação de grandes empreendimentos e a interação com municípios limítrofes, a AP5 revela-se como uma possibilidade de expansão da cidade de forma ordenada e equilibrada, ambientalmente, se houver interesse público para tanto, constituindo-se, nesse caso, num desafio e numa responsabilidade para os gestores públicos.

Desde 2007, em função do supracitado acordo com a CEDAE, a prefeitura do Rio de Janeiro é responsável pelos serviços de esgotamento da AP5. Entre 2007 e 2011 a prefeitura realizou alguns poucos investimentos, mas o diagnóstico realizado pelo estudo que orienta o processo de privatização dos serviços revelou que, apesar das muitas diferenças encontradas dentro desta área de planejamento, um fator que é praticamente uniforme em toda a região é a deficiência na oferta de serviços de esgotamento sanitário. A situação é mais grave nas áreas de maior densidade urbana, que conseqüentemente possuem maior geração de esgotos, o que pode colocar em risco a saúde da população e comprometer a qualidade dos cursos hídricos da região. Na grande maioria das áreas, mais de 70% do território com a ocupação já consolidada, ou seja, de grande densidade urbana, não se constata rede separadora alguma de esgotos sanitários.

O processo de seleção das propostas (são aceitas, além das empresas brasileiras, também as estrangeiras) está sendo feito através de licitação por meio de concorrência pública, por meio de outorga onerosa dos serviços. Segundo o edital, a licitação será

julgada pelo critério de maior oferta pela outorga da concessão. Observa-se assim que o governo municipal vai usar a concessão do sistema de coleta e tratamento de esgotos para arrecadar recursos para o caixa do município. Não existe nenhuma indicação de como serão aplicados esses recursos.

A outra questão que merece consideração é o fato de que a Lei federal 11.445/2007 determinar a existência de um órgão público encarregado da regulação e da fiscalização dos serviços prestados pelas empresas. O município do Rio de Janeiro instituiu como órgão regulador municipal a Rio Águas. Observamos que este órgão municipal não foi estruturado para atuar como regulador dos serviços e terá que sofrer uma profunda reformulação para atender às determinações da Lei 11.445/2007 referentes à função de regulação.

Os serviços de abastecimento de água da AP5 continuarão sendo prestados pela CEDAE. Será adotado o modelo tarifário da CEDAE, isto é, será cobrado pela coleta e tratamento de esgotos, o valor do consumo de água. A cobrança pelos serviços de água e esgotos será executada pela concessionária privada; ela será responsável pela realização das atividades relacionadas à gestão comercial, nos termos e condições previstas em contratos. Assim, todas as questões referentes a corte por não pagamento de água, em vez de serem gerenciadas pela empresa pública, o serão pela concessionária privada. Consideramos que essa é uma questão estratégica. Esta é uma área onde existe um número expressivo de famílias pobres, com baixa capacidade de pagamento regular das tarifas, e onde está sendo implantado grande número dos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida para as faixas de mais baixa renda. Não está claro como elas serão incorporadas ao sistema de tarifas sociais, nem qual será o tratamento dado a casos de inadimplência dessas famílias.

Por outro lado, segundo o edital, as populações residentes em áreas de proteção ambiental e em áreas invadidas estão fora dos investimentos públicos de saneamento. Ora, grande parte das favelas da AP5 apresentam essas condições. O atendimento de favelas e loteamentos irregulares está vinculado à conclusão de projetos de urbanização, a ser realizada pelo Programa Morar Carioca, programa da prefeitura de urbanização de favela, até 2020. Mais uma vez, os moradores desse tipo de ocupação estarão excluídos dos direitos aos serviços.

Por fim, as condições para alcance de metas satisfatórias de cobertura de serviços de esgotamento sanitário na AP5 ficarão sempre limitadas à cobertura do serviço de abastecimento de água. Com isso, já se pode prever que sendo precário o abastecimento de água, o que hoje é fato na região, a concessionária terá um argumento para postergar o atendimento das metas previstas no contrato.

## **- Desafios para uma política de saneamento pautada na inclusão e no controle social:**

Um primeiro aspecto a ser observado é que a base da política municipal, segundo a legislação federal, que regulamenta o setor, é o Plano Municipal de Saneamento, a ser construído segundo uma série de critérios, dentre os quais destaca-se a participação social. O Plano do município do Rio de Janeiro foi elaborado em prazo recorde, sem um processo amplo de participação social; este se restringiu à apresentação do Plano no Conselho Municipal de Meio Ambiente e à uma audiência pública, realizada em dia de semana, em horário diurno, que inviabilizava a participação da população trabalhadora. Além da ausência de participação, o Plano apresentado carece de aprofundamento em uma série de aspectos.

O mesmo Plano e a política municipal destacam o papel dos megaeventos esportivos como catalizadores de mudanças positivas para a cidade. Os dois grandes eventos que ocorrerão na cidade do Rio de Janeiro nos próximos anos são, sem dúvida, desencadeadores de investimentos em saneamento básico em várias áreas do município, com o fito de atenderem as demandas dos órgãos internacionais participantes dos eventos. Se, por um lado, é positivo e estimulador sediar manifestações esportivas de grande porte internacional, por outro, elas não podem ser os condutores de uma política pública relacionada às condições elementares da vida da população, ao seu bem-estar, em termos de condições mais dignas de vida, e à estruturação de ambientes urbanos melhores.

No bojo dos megaeventos se inserem as propostas de participação do setor privado analisadas neste trabalho. As propostas reforçam uma situação de desigualdade no acesso aos serviços, privilegiando uma concepção de serviço como mercadoria e não como direito de cidadania. Na AP5, área mais pobre, o modelo de contrato de concessão proposto dá garantias para o concessionário privado para que ele também opere no lucro, e exclui do direito aos serviços a população vivendo em favelas e loteamentos irregulares.

A fragilidade das instâncias de controle social da política pública de saneamento no município do Rio de Janeiro é determinante para a maneira como esses processos vem ocorrendo: de maneira despolitizada, com prevalência de uma abordagem tecnicista, que exclui do debate a perspectiva do saneamento como direito de cidadania.

## **Documentos consultados:**

BRASIL. (2007). Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei 11.107/2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jan. 2007.

BRASIL. (2007). Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 jan. 2007.

RIO DE JANEIRO (2010). Secretaria Municipal de Obras. Plano Municipal de Saneamento Básico. Versão Preliminar, outubro de 2010.

RIO DE JANEIRO (2011). Secretaria Municipal de Obras. Minuta do Edital de Concessão do Serviço Público de Esgotamento Sanitário na Área de Planejamento 5 do município do Rio de Janeiro, 2011.

# **Acessibilidade e Mobilidade Urbana Sustentável: uma contribuição aos Programas e Planos de Habitação de Interesse Social**

*Luiz Paulo Gerbassi Ramos<sup>1</sup>*

## **Introdução**

Recentemente, a Secretaria Municipal de Habitação da Cidade (SMH) do Rio de Janeiro), o Observatório das Metrôpoles, a Ação Urbana e a Fundação Bento Rubião desenvolveram atividades, no âmbito do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) voltadas para a capacitação de lideranças dos movimentos sociais diretamente ligadas às comunidades abrangidas pelo Programa Morar Carioca. Assim, como parte do “Programa de Políticas Públicas e o Direito à Cidade – Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna”, promoveram seminário sobre o tema “O Quadro de Desigualdades Habitacionais no Rio de Janeiro: Mobilidade Urbana”.

O presente texto, longe de pretender esgotar este tema de larga abrangência, procura de forma sintética relacionar as questões abordadas no seminário diretamente ligadas à acessibilidade de comunidades de baixa e média renda aos principais equipamentos e infraestruturas urbanas, essenciais a uma vida urbana digna e sustentável, com cidadania e inclusão social.

## **Acessibilidade e Mobilidade**

Destacamos a importância de condições favoráveis e *sustentáveis* de *acessibilidade* e *mobilidade* a partir da relação de *proximidade* entre a habitação de interesse social com os *equipamentos urbanos* de educação, saúde, cultura, lazer, comércio e serviços urbanos locais, *públicos e privados*, e de *infraestruturas urbanas* de saneamento básico, energia, iluminação, segurança pública, emergencial e viária, dentre outros, na efetivação da moradia digna.

Consideramos como foco central desta discussão, a necessária articulação e implementação de políticas públicas integradas, com ênfase na proximidade entre habitação e demais atividades, com a criação de centralidades locais dotadas de equipamentos qualitativamente modulares e quantitativamente equilibrados de atendimento e a aplicação dos conceitos de “Não Transporte” associados a políticas, estratégias e serviços de “Gestão da Mobilidade”. Visamos, portanto, a *redução* e a *superação* dos deslocamentos desnecessários às atividades essenciais cotidianas, em longos percursos e consumo excessivo de tempo, que acarretam grande desgaste físico e mental a seus cidadãos, contribuindo para desagregação física e social dessas comunidades.

---

1. Arquiteto e urbanista, mestre em Planejamento de Transportes (PET/COPPE/UFRJ) e gerente de Planejamento da Mobilidade da Coordenadoria de Desenvolvimento (SMTR/PCRJ).

O grande distanciamento entre as habitações, locais de trabalho e a dispersão dos principais equipamentos e infraestruturas urbanas, de maneira geral acarretam para os cidadãos dessas comunidades, grandes deslocamentos a pé ou, bicicleta para ingressar em transportes motorizados ou sobre trilhos, muitas vezes inseguros, de baixa qualidade, sem conforto e regularidade, exaurindo tempo e energia que poderiam ser disponibilizados para o desempenho de outras atividades, maior convívio familiar e participação comunitária.

Isto se dá de uma maneira geral pela concentração em maior escala da oferta de empregos e atração de viagens ocorrentes nos Centros de Alcance Metropolitanos e, em menor escala, nos Centros de Alcance Municipal da cidade do Rio de Janeiro, acarretando maiores concentrações habitacionais nessas comunidades, algumas próximas a Centros de Alcance local, geralmente desprovidos de maiores recursos, equipamentos públicos e serviços urbanos, que deveriam ser bem distribuídos espacialmente e com capacidade para o efetivo atendimento de qualidade a essas comunidades.

Neste sentido, é essencial aos programas Morar Carioca e Minha Casa Minha Vida, a participação consciente e crítica da população diretamente interessada na constituição e efetivação de condições favoráveis à implantação de um conjunto de equipamentos e serviços públicos e infraestruturas urbanas necessárias ao seu pleno desenvolvimento.

Esses fatores associados à efetivação de condições favoráveis de acessibilidade universal, mobilidade sustentável e disponibilidade de transportes públicos de qualidade para médias e longas distâncias em viagens urbanas, devem ser dotados também, de conforto, regularidade e comportamento respeitável ao usuário por parte dos operadores.

## **Conclusão**

Assim a proximidade entre habitação, trabalho, equipamentos e infraestruturas urbanas, lazer, cultura etc. e condições favoráveis de integração à cidade como um todo, deve ser dotada de formas e alternativas de acessibilidade e mobilidade sustentáveis, mediante sistemas inteligentes de transportes, hierarquizados e integrados em rede, com tarifas socialmente justas, contribuindo assim para um quadro efetivo de inclusão social, qualidade de vida, participação e organização comunitária, além de poupar recursos familiares e comunitários necessários ao seu pleno desenvolvimento, com maior equidade.

Outro ponto a destacar é a constituição de condições favoráveis a uma convivência pacífica e harmônica entre cidadãos, bem como a preservação e permanência desses cidadãos em seus locais de moradia, com interconexão e heterogeneidade social intra e entre comunidades nesses espaços, fazendo parte de um conjunto de objetivos e metas a serem atingidos no âmbito dos programas Morar Carioca e Minha Casa Minha Vida.

Cabe enfatizar ainda o importante papel da participação das lideranças locais no acompanhamento e verificação de todo o processo de planejamento, construção e titulação das habitações de interesse social, junto aos entes públicos e privados, bem como na organização e sustentabilidade dessas comunidades integradas em bairros e não em assentamentos isolados.

Finalmente, estes objetivos e metas devem ser perseguidas atenta e criticamente, de forma participativa e construtiva, por cidadãos, entes públicos e operadores, de forma articulada e integrada, em uma mudança de comportamento de todos, na constituição de ambientes urbanos socialmente integrados, solidários e com maior equidade social, que podem e devem ser sugeridos, estendidos e compreendidos em outros programas habitacionais de interesse social.

## **Referências Bibliográficas**

A.A.Raia Junior; C. D'Andrea. "O Estatuto da Cidade visto como ferramenta indutora da Sustentabilidade Urbana", 2008.

Beasley, Larry C.M. "Transporte Sustentável para Cidades Capitais: Gestão da Mobilidade e Proximidade - Apresentação para a Conferência da Aliança das Capitais - "Circulando pela Capital: Mobilidade Sustentável nas Capitais Mundiais" - Brasília, Brasil, 2010.

Campos, Vânia Barcellos Gouvêa. "Mobilidade Sustentável: Relacionando Transporte e Uso do Solo". Relatório Final. CNPQ. [www.ime.eb.br](http://www.ime.eb.br);

Veríssimo, Antônio Augusto -2010 – "Habitação, Emprego, Mobilidade: subsídios para o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social"- SMH – PCRJ;

PlanMob - Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana, Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob). Diretoria de Mobilidade Urbana (DEMOB), Ministério das Cidades, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2007.

Ramos, L.P. Gerbassi. Uma contribuição ao GT-Mobilidade Sustentável (SMAC) Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Transportes (SMTR/CD/SUBT/GPM). Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro – Regulamentação da Lei 5.248, Lei de Mudanças Climáticas (LMC), 2011.

## O novo Plano Diretor do município do Rio de Janeiro e o acesso à moradia e à terra urbanizada

*Fabricio Leal de Oliveira<sup>1</sup>*

Uma das grandes expectativas em relação aos Planos Diretores aprovados após o Estatuto da Cidade se concentrava na possibilidade de intervenção pública no processo de desenvolvimento urbano, especialmente no que se refere à promoção do acesso à moradia. A regulamentação, nos Planos Diretores, de instrumentos voltados para a ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, a captura e redistribuição da valorização fundiária gerada por investimentos públicos, a regularização fundiária e a reserva de área para habitação de interesse social abria um conjunto de novas possibilidades de democratização do acesso às áreas com boa infraestrutura, serviços adequados e próximas aos principais centros de emprego.

As dificuldades políticas de regulamentação municipal dos instrumentos com potencial de intervenção no mercado de terras urbano sempre foram bastante conhecidas, mas a necessidade de implementação da função social da propriedade e de construção de uma cidade menos desigual exigia que o campo de elaboração dos Planos Diretores – a quem cabia a criação das condições para implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade – fosse disputado (BIASOTTO & OLIVEIRA, 2010).

Pesquisa recente sobre os Planos Diretores brasileiros elaborados após o Estatuto da Cidade<sup>2</sup>, contudo, revelou que o potencial dos instrumentos de redistribuição da renda gerada pelo desenvolvimento urbano e de promoção da redução das desigualdades sociais no acesso à terra urbanizada e à cidade foi muito pouco aproveitado. Na verdade, os novos Planos Diretores, de maneira geral, são pouco objetivos e não favorecem mudanças nas formas de apropriação social da cidade, nem necessariamente enfatizam a promoção do acesso à moradia. Certamente, há ganhos na disseminação de um discurso favorável à democratização do acesso à terra e à redistribuição mais justa dos bens e serviços urbanos, assim como na construção de canais institucionais de participação na gestão urbana, mas a disputa concreta pelo acesso a terra e à cidade não teve maior espaço nos Planos Diretores.

Embora a grande maioria dos Planos tenha incorporado os princípios e diretrizes do Estatuto, raramente essas orientações se refletiram nos zoneamentos, nos parâmetros urbanísticos definidos, na regulamentação dos instrumentos de política fundiária ou

1. Arquiteto e Urbanista, professor do IPPUR/UFRJ e pesquisador do ETERN/IPPUR.

2. Trata-se da pesquisa “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, promovida com recursos do Ministério das Cidades e coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Os relatórios estaduais e municipais estão disponíveis no sítio do Ministério das Cidades na Internet (<http://www.cidades.gov.br>).

na definição de políticas e medidas voltadas para promover a democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada.

Raramente os instrumentos de política fundiária foram plenamente regulamentados nos Planos Diretores, e frequentemente a disputa pela apropriação social das terras urbanizadas é relegada para leis específicas que, em muitos casos, anos após a promulgação dos Planos Diretores não tinham sido aprovadas na Câmara Municipal ou sequer elaboradas pelo Poder Executivo.

A regulamentação dos principais instrumentos do Estatuto da Cidade mostrou-se tímida e, em alguns casos, contrária às diretrizes da lei federal, como é apontado no caso de muitos municípios do Estado do Rio de Janeiro. São raras as iniciativas de recuperação da valorização fundiária gerada no processo de desenvolvimento urbano, poucos os casos de delimitação de Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social em áreas vazias, e praticamente nenhum plano previu que os novos parcelamentos devam reservar áreas para habitação de interesse social (BIASOTTO e OLIVEIRA, 2011).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do município do Rio de Janeiro, aprovado apenas em 2011, ficou fora da pesquisa, que abrangia apenas os Planos promulgados até 2008. A análise do Plano e do seu processo de elaboração, contudo, confirma os principais resultados da pesquisa nacional e permite, inclusive, apontar retrocessos nas orientações municipais para a política urbana e habitacional, assim como alguns limites e possibilidades – na esfera do planejamento – para a redução das desigualdades no acesso à moradia e à cidade, tema especialmente relevante no contexto da elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social do Rio de Janeiro.

### **O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro**

Uma discussão sobre o novo Plano Diretor requeriria uma avaliação do seu processo de elaboração, das implicações do seu conteúdo normativo e das possibilidades de sua implementação. De fato, não são poucas as críticas relacionadas à precariedade da participação popular e à falta de embasamento das propostas apresentadas, uma vez que o projeto de lei teria sido produzido sem sequer a elaboração de um diagnóstico preliminar sobre a cidade e suas principais dinâmicas, como, por exemplo, as questões relacionadas à expansão progressiva da malha urbana para áreas sem equipamentos e serviços adequados, à segregação socioespacial e à periferização da pobreza, temas fundamentais para a avaliação do acesso à moradia na metrópole do Rio de Janeiro.

Outro ponto a destacar seria, sem dúvida, a mudança de ênfase com relação às prioridades da política urbana que pode ser identificada a partir da comparação entre conteúdos da Lei Orgânica e do Plano Diretor de 1992 e as novas orientações para o

desenvolvimento da cidade definidas no Plano Diretor. No novo plano, por exemplo, a paisagem da cidade ganha o status de “mais valioso ativo da cidade, responsável pela sua consagração como um ícone mundial e por sua inserção na economia turística do país gerando emprego e renda” (art. 168) e é apresentada, em vários artigos, como restrição objetiva à ocupação ao lado das situações de risco de vida relacionadas à construção em áreas frágeis. O direito à moradia e à cidade não mereceu o mesmo destaque.

Com o objetivo de fornecer insumos iniciais para a discussão no *Curso de Capacitação e formação de agentes sociais, lideranças comunitárias e conselheiros(as) municipais de habitação para a elaboração, monitoramento e acompanhamento do Plano Local de Habitação de Interesse Social*, são apresentadas a seguir algumas questões sobre o novo plano diretor carioca diretamente relacionadas à promoção do acesso à moradia.

### **Legislação urbanística**

Assim como o Plano Diretor de 1992, o novo Plano Diretor não incluiu a revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, adiando a elaboração dessa regulamentação geral, enquanto um arsenal de leis específicas altera pontualmente as condições para o parcelamento e a construção na cidade de acordo com estratégias e interesses nem sempre visíveis ou acessíveis para a maior parte dos cidadãos.

### **Outorga onerosa do direito de construir e operações urbanas consorciadas**

De acordo com as bandeiras do movimento pela reforma urbana, um dos objetivos da implementação do instrumento outorga onerosa do direito de construir seria capturar parcela da valorização fundiária produzida pelo esforço coletivo, até então apropriada pelos proprietários beneficiados por investimentos e ações públicas, entre elas a elaboração da legislação urbanística. Os recursos arrecadados com a regulamentação do instrumento financiariam políticas redistributivas, especialmente aquelas relacionadas à produção de habitação de interesse social e urbanização de assentamentos de baixa renda.

O novo plano diretor carioca, contudo, restringe as áreas passíveis de aplicação do instrumento – não é permitido na maior parte da Zona Sul e da Barra da Tijuca, por exemplo – e restringe as possibilidades redistributivas do instrumento, uma vez que ele só pode ser aplicado em Áreas de Especial Interesse Urbanístico e em Operações Urbanas. Nas Operações Urbanas, geralmente realizadas em áreas de interesse do capital imobiliário, os recursos arrecadados devem se restringir à sua área de implementação, reduzindo a possibilidade de transferência de recursos para subsidiar a implantação de programas habitacionais em outras áreas.

Finalmente, cabe destacar que a outorga onerosa carioca quase sempre amplia a intensidade do aproveitamento do terreno e os lucros fundiários proporcionados pelos investimentos públicos, sem garantir a geração de recursos voltados para diminuir a desigualdade no acesso à moradia gerada pela própria atividade de produção imobiliária.

### **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**

O novo Plano remete para lei específica a determinação do parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado no município, retrocedendo em relação ao que dispunha o Plano Diretor de 1992, que instituiu, sem regulamentar plenamente, o instrumento no município. Além disso, o Plano institui uma série de exceções para a aplicação do instrumento que colaboram para inviabilizar, na prática, sua utilização como instrumento de promoção da ocupação e do uso de vazios urbanos em áreas dotadas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos. Como a associação deste instrumento com a definição de Área de Especial Interesse Social atuaria no sentido de promover a produção de habitação de interesse social em áreas centrais ou especialmente bem dotadas de infraestrutura, a prefeitura fica sem um instrumento importante para colaborar na implementação de programas de habitação social em áreas mais valorizadas.

### **Plano Diretor e Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**

O novo Plano Diretor indica que o instrumento básico da política de habitação deve ser o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, necessariamente promovido com “a efetiva participação da população em todas as suas etapas”. De acordo com o Plano Diretor, caberia ao PMHIS, por exemplo, orientar a criação de Áreas de Especial Interesse Social em “áreas com predominância de terrenos ou edificações vazias, subutilizados ou não utilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza para promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social (HIS) e melhorar as condições habitacionais da população moradora” (art. 205). Os critérios de aplicação do instrumento em Áreas de Especial Interesse Social destinadas à produção habitacional de interesse social, seriam também definidos pelo PMHIS, o que exigiria que ele contivesse disposições normativas a serem votadas na Câmara Municipal.

Na verdade, para a promoção do acesso à moradia e à cidade, além da elaboração do PMHIS, seriam fundamentais uma série de alterações no Plano Diretor, voltadas para viabilizar a construção de habitação de interesse social não apenas nas periferias próximas ou distantes, mas, especialmente, nas áreas mais centrais.

No caso do município do Rio de Janeiro, ao contrário de outros municípios do estado e do país, o Plano Diretor não representou sequer um momento de discussão sobre as principais questões da cidade, dada a ausência de um processo efetivo de participação popular. Nesse quadro, os desafios da elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social se ampliam, pois devem contemplar não apenas as orientações do Plano Diretor, mas também suas limitações no que se refere à promoção do acesso à moradia para a população de baixa renda.

## **Bibliografia**

BIASOTTO, R. & OLIVEIRA, F. L. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JR., O. & MONTANDON, D. T. (org). Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

# Módulo IV

## Política Habitacional: limites e possibilidades





# Planejamento e intervenção pública urbana: qual o papel do Estado na garantia do direito à moradia e à cidade no Rio de Janeiro?

*Regina Fátima C. F. Ferreira<sup>1</sup>*

Desde o século XIX, quando o avanço do capitalismo e o conseqüente crescimento das cidades resultou na construção do planejamento urbano enquanto uma prática e uma ciência que produziu modelos de cidades e sua reprodução pelo mundo, o planejamento tem servido para justificar intervenções autoritárias do Estado no território, de forma a garantir os privilégios e os interesses de classe em nome de um interesse supostamente “geral”.

As reformas urbanas, de 200 anos atrás, nas grandes capitais do mundo moderno – Nova Iorque (1811), Paris (1853), Barcelona (1858) e, no princípio do século XX, no Rio de Janeiro (1902) –, expressavam a necessidade não apenas de mudar e adaptar a forma da cidade para a nova realidade industrial, mas sobretudo a de reformar o homem integrando-o à fábrica e ao novo modelo de produção capitalista. Grandes intervenções urbanas foram propostas, alterando a malha urbana de forma a viabilizar a circulação e o controle social e espacial, extirpando-se das áreas centrais as epidemias e, junto, os pobres. Mudar o espaço para mudar a sociedade.

Escondido atrás deste suposto interesse geral – o da modernização das cidades e da higienização –, no entanto, estavam os interesses imobiliários, que puderam com estas intervenções assistir ao aumento expressivo do preço dos imóveis nestas áreas. Sob a égide do planejamento, os pobres foram expulsos das áreas centrais e, na sua quase totalidade, desprezados como população beneficiária de qualquer tipo de política pública.

No Rio de Janeiro, no início do século XX, a Reforma Urbana inspirada na Reforma Urbana de Paris, de Haussmann, eliminou os cortiços – processo conhecido como “Bota-abaixo” –, desalojando uma expressiva parcela da população que habitava o centro, sem prever ao mesmo tempo uma política pública de habitação popular que viabilizasse o reassentamento e a moradia digna. A Reforma Urbana de Pereira Passos significava centralmente lançar o Brasil como um Estado-Nação moderno no contexto mundial. Grandes projetos urbanos realizados a partir da intervenção direta do Estado possibilitaram grandes transformações urbanas que não se traduziram, necessariamente, em melhorias das condições de vida para a população de baixa renda.

---

1. Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, IPPUR/UFRJ, pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles e educadora da Ong Ação Urbana.

Ao contrário, coube à população despejada buscar suas próprias soluções para o problema habitacional. Como estratégia de sobrevivência, ocuparam de forma precária a periferia urbana e as encostas dos morros; situação que se agravou cada vez mais com o desenvolvimento capitalista e a conseqüente urbanização, acrescida da inexistência de políticas sociais efetivas para garantir o acesso à moradia e aos serviços públicos urbanos para o conjunto da população. Ao mesmo tempo que o país se desenvolvia, aumentava o abismo entre ricos e pobres.

Se o planejamento do início do século e suas propostas de reordenamento e higienização da área central expressavam “o interesse geral” de mostrar o país como uma nação moderna emergente, em expansão e crescimento, o Rio de Janeiro do século XXI, mais de 100 anos depois, carrega o mesmo simbolismo que marcou a intervenção do Estado no início do século XX, que provocou uma brutal valorização do solo urbano e a expulsão da população pobre das áreas centrais.

O Rio de Janeiro é hoje referência de um Brasil que quer se colocar no cenário internacional não mais como uma nação moderna, mas como uma nação que pretende combinar desenvolvimento econômico e social. O Rio simboliza o Brasil rico econômica e culturalmente, um palco para as intervenções de um Estado que se propõe a promover o desenvolvimento urbano, garantindo as condições necessárias para que as cidades sejam objeto de lucro e exerçam o papel estratégico que têm hoje na economia contemporânea.

A tríplice coalizão dos três níveis de governos atuando sobre a cidade, federal, estadual e municipal – vem viabilizando grandes projetos e intervenções urbanas (Programa de Aceleração do Crescimento, Porto Maravilha, TransOlimpica, TransCarioca, entre outros) que não representam, necessariamente, melhorias nas condições de vida da população mais pobre, excluída dos benefícios da urbanização. Muitas famílias e comunidades inteiras vêm sendo despejadas, recebendo indenizações insuficientes para sua realocação adequada no espaço urbano, além de sofrerem com a desestruturação da vida comunitária que garante suas condições básicas de sobrevivência. Assim, em nome do “interesse geral”, o Estado segue historicamente intervindo, despejando, reprimindo, desapropriando, urbanizando.

Mas, se o Rio representa uma nação que pretende conjugar o desenvolvimento econômico com o social, o rumo das intervenções deve ser outro. Ao invés de garantir o despejo e a sobrevalorização de áreas urbanas, o Estado deve intervir centralmente na garantia dos direitos à moradia digna e à cidade. Assim, cabe aos governos municipal, estadual e federal atuar na perspectiva da eliminação do déficit e da precariedade habitacional, conjugando e articulando a política habitacional com as demais políticas sociais de forma a produzir inclusão e não mais exclusão social.

É fundamental que as três esferas de governo atuem de forma articulada e integrada ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), como

preconiza a Lei 11.124/2005, que criou o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A Lei 11.124/2005 prevê que estados e municípios devem formular de maneira participativa um Plano de Habitação de Interesse Social (PHIS) que implemente a política de habitação de forma integrada com as demais políticas. Prevê, também, que cada ente federado deva ter um Fundo de Habitação de Interesse Social, com recursos orçamentários, e um Conselho Gestor com pelo menos ¼ de representantes oriundos dos movimentos sociais.

Brevemente, apontaremos aqui, em seguida: (i) qual a competência dos governos nas três esferas na formulação da política habitacional; (ii) e os desafios, no âmbito municipal, para a implementação de uma política de habitação de interesse social promotora de inclusão social e cidadania.

## **1. A competência dos governos federal, estaduais e municipais na formulação da política habitacional**

A moradia foi incorporada como um direito social na Constituição Federal Brasileira em 2000, através da Emenda Constitucional de nº 26:

“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Constituição Federal do Brasil, art. 6º).

O direito à moradia, para ter eficácia jurídica e social, pressupõe a ação do Estado através da execução de políticas públicas, especialmente na promoção de políticas urbanas e habitacionais.

A Constituição definiu, também, as diversas competências dos entes federados. Assim, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (CF, art. 21), bem como elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social (CF, art. 21).

A execução da política de desenvolvimento urbano é atribuição, no entanto, do poder público municipal, conforme estabelecido no Capítulo II, Da Política Urbana:

“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” (Constituição Federal do Brasil, art. 182).

Desta forma, o governo municipal é o responsável pela execução da política urbana de modo a garantir que a propriedade e a cidade cumpram a sua função social, em consonância com os objetivos definidos no Plano Diretor, o instrumento básico da política urbana. Esta competência privativa do município na execução da

política urbana coloca-o numa posição estratégica, considerando-se que pensar uma política habitacional de interesse social implica em pensar uma política fundiária que preveja terra urbanizada e infraestruturada para atender à demanda habitacional, bem como uma política de regulação do uso do solo que priorize a urbanização das áreas desprovidas dos serviços urbanos básicos.

Já no que concerne à provisão habitacional, a Constituição Federal (complementada pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001) estabeleceu como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no seu artigo 23, inciso IX, a promoção de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. O tamanho do déficit e a precariedade habitacional exigem a atuação dos governos nas três esferas na perspectiva da garantia do direito à moradia. Este artigo da CF torna obrigatória a ação – em conjunto ou não – da União, dos Estados, do Distrito Federal e municípios no atendimento à população marginalizada e excluída do mercado habitacional, através de programas específicos de habitação de interesse social que garantam a provisão de novas moradias, a urbanização de assentamentos precários e a regularização fundiária.

## **2. Desafios para a implementação de uma política municipal de habitação de interesse social**

É possível identificar, no contexto atual, que a aprovação da Lei 11.124/2005 e a ação do governo federal na construção da política e do plano nacional de habitação e no financiamento federal – sobretudo através do Programa Minha Casa Minha Vida – vem reativando as políticas e programas habitacionais nos estados e municípios; e promovendo processos de discussão em torno dos planos de habitação de interesse social.

A forma quantitativa de investimentos em novas moradias não implica, necessariamente, em solução para o grave problema habitacional brasileiro; assim como a ampliação de investimentos públicos em infraestrutura urbana não representa também, como vimos, a melhoria das condições de vida da população marginalizada socialmente e excluída do direito à cidade. O “interesse geral” encobre, em boa parte das iniciativas, o “interesse específico” daqueles que veem na cidade objeto de lucro e acumulação.

Reverter este processo no Rio de Janeiro é tarefa de todos os comprometidos com a justiça social e o direito a cidades sustentáveis e democráticas. Para isto, é fundamental a articulação das associações e organizações comunitárias, dos movimentos sociais, especialmente os de moradia, dos sindicatos e entidades representativas de classes profissionais, das organizações não governamentais, das pastorais, das universidades e demais instituições educacionais e de pesquisa, em torno de uma plataforma unificada que pressione os poderes executivos municipal,

estadual e federal para uma agenda de fato comprometida com o desenvolvimento social na cidade do Rio de Janeiro. Somente a organização e pressão social podem fazer avançar na construção de ações, políticas e programas que se traduzam em cidadania e justiça social.

No que se refere ao direito à moradia, o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social em curso no Rio de Janeiro pode se constituir em uma oportunidade de articulação social e pressão sobre o governo municipal em torno de uma agenda para a política de habitação popular. Destacamos alguns itens centrais que, a nosso ver, devem estar nesta agenda de discussão do PLHIS que, para ser efetivamente implementado, deve resultar em ações e programas concretos:

(I) a ampliação dos canais de participação social na gestão de políticas e programas urbanos e habitacionais, garantindo-se a representação dos movimentos populares, o caráter deliberativo destas instâncias e sua efetividade: constituição de um Fórum Permanente de Elaboração, Monitoramento e Avaliação do PLHIS do RJ; e formação do Conselho Municipal das Cidades, de acordo com as diretrizes estabelecidas nas Conferências Nacional, Estadual e Municipal das Cidades;

(II) a constituição de um Banco de Terras Públicas voltado para a disponibilização prioritária de imóveis para a habitação de interesse social, em projetos vinculados às associações comunitárias e cooperativas habitacionais populares;

(III) a regulamentação dos instrumentos de política fundiária e de gestão de valorização da terra, fortalecendo a política habitacional municipal e a realização da função social da propriedade e da cidade;

(IV) a criação de um programa municipal de habitação de interesse social voltado para a produção social da moradia de forma autogestionária; garantindo assistência técnica e jurídica às associações comunitárias e cooperativas habitacionais;

(V) a criação de um programa municipal de regularização fundiária das ocupações em áreas centrais;

(VI) a criação de um programa municipal de assistência técnica e jurídica para reforma, construção e regularização das unidades habitacionais, voltado para a população de renda inferior a três salários mínimos;

(VII) a ampliação dos programas de urbanização de favelas e assentamentos precários, garantindo-se a participação da população envolvida em todas as etapas do projeto e implementação;

(VIII) a construção de programas que articulem as ações de diferentes órgãos da prefeitura municipal, de forma a promover a integração da política habitacional com as demais políticas urbanas e sociais;

(IX) a ampliação permanente dos recursos orçamentários municipais para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, garantindo-se, no mínimo, 1% do orçamento para habitação de interesse social, através de projeto de lei municipal.

# Panorama atual da habitação na cidade do Rio de Janeiro

*Fernando Cavallieri*<sup>1</sup>

A história da habitação social na cidade do Rio de Janeiro apresenta um longo cenário de lutas políticas e ações governamentais, muitas vezes opostas e contraditórias. Este texto apresenta alguns dos dados mais recentes para caracterizar a situação atual.

Em termos habitacionais, a cidade do Rio, desde sempre, foi “construída” socialmente para atender às classes altas e médias que, com apoio do Estado, reservaram para si os melhores espaços. Com capacidade política e econômica, tais classes organizaram as “políticas públicas” e os “mercados” para resolverem suas necessidades de morar, circular e produzir, no meio urbano.

As classes populares, fundamental parcela da força de trabalho, foram obrigadas ou a morar em péssimas condições (cortiços, hospedagens e estalagens do início do século passado) ou a “produzir” suas moradias e o próprio espaço urbano precário (favelas, com grande ênfase a partir dos anos 40), morar em conjuntos habitacionais periféricos (desfavelização autoritária nos anos 60/70) ou a adquirir terrenos parcialmente urbanizados e periféricos, neles construindo suas moradias (loteamentos e vilas irregulares, marcadamente após a década de 1970).

Dependendo da sua maior ou menor importância na correlação de forças políticas no comando da sociedade, as classes populares conseguiram fazer valer alguns de seus interesses, seja na melhoria dos assentamentos precários e informais, seja na provisão pelo Estado de moradias de baixo custo, ou mesmo em algumas políticas de transporte de massas.

Essas iniciativas governamentais, embora tenham se ampliado e melhorado de qualidade nos últimos 30 anos, têm se caracterizado como insuficientes para estruturar uma cidade socialmente mais equilibrada e justa para com a maioria da sua população.

Em termos muito genéricos, pode-se dizer que a população da cidade (cerca de 6,3 milhões de habitantes) e dos moradores da periferia metropolitana (5,5 milhões de habitantes), dispõe em seus bairros de moradia, de serviços públicos nas seguintes condições:

- Razoáveis – educação, água, energia elétrica;
- Precários – lazer, cultura, esgoto, lixo, drenagem, iluminação pública e pavimentação;
- Deficientes – transporte, saúde e segurança.

---

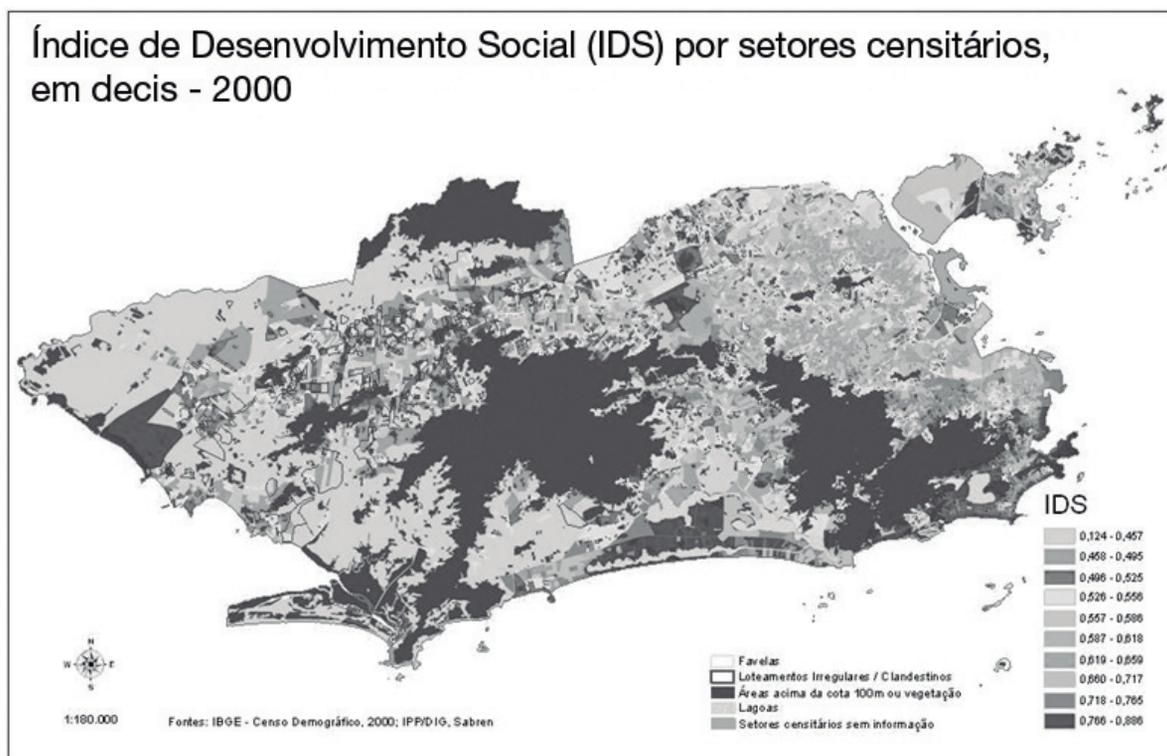
1. Sociólogo do Instituto Pereira Passos - IPP-Rio, da Prefeitura do Rio de Janeiro.

A conformação do espaço urbano metropolitano, altamente concentrado, tanto na função trabalho, quanto nas funções comércio, serviço e lazer, exige o deslocamento diário de imensas massas populacionais, em condições cada vez piores, e muitas vezes dominadas pela insegurança pública, em função do alto nível de crimes e acidentes de todos os tipos.

## Distribuição da população e desenvolvimento social

Atualmente, podemos distinguir na cidade, grosso modo, três grandes áreas com diferentes graus de situação socioeconômica. O mapa a seguir, baseado no Índice de Desenvolvimento Social<sup>1</sup> (IDS) mostra a existência de: uma região mais rica, em tons de roxo, constituída pela Zona Sul e Barra da Tijuca – Áreas de Planejamento (AP) 2 e parte da AP 4; um setor intermediário, em que predomina a classe média, abrangendo, os subúrbios da Zona Norte e os bairros em torno do Centro (AP 1 e AP 3), na coloração verde; e a zona mais pobre, representada pela Zona Oeste (AP 5), em tons avermelhados.

Essa grande divisão socioeconômica da cidade está estruturada há décadas e a ela correspondem três níveis diferentes de desenvolvimento urbano, especialmente quanto à qualidade da infraestrutura, da oferta de comércio e serviços e, principalmente de meios de transportes eficientes.



No interior de cada uma das três grandes áreas, existem favelas que apresentam os mais baixos valores de IDS, equivalentes aos de diversos bairros da Zona Oeste, onde ocorrem muitos conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares de baixa renda.

Os dados a seguir apresentam a distribuição da população e o seu crescimento recente por AP.

População residente, segundo as Áreas de Planejamento - 1991/2000/2010

Áreas de Planejamento	1991	2000	2010	Crescimento 1991/2010
<b>Total</b>	<b>5 480 778</b>	<b>5 857 904</b>	<b>6 320 446</b>	<b>15%</b>
Área de Planejamento 1	303 695	268 280	297 976	-2%
Área de Planejamento 2	1 034 612	997 478	1 009 170	-2%
Área de Planejamento 3	2 323 990	2 353 590	2 399 159	3%
Área de Planejamento 4	526 302	682 051	909 368	73%
Área de Planejamento 5	1 292 179	1 556 505	1 704 773	32%

Fonte: IBGE - Censos Demográficos

A região mais populosa da cidade continua sendo a AP 3, constituída pelo bairros bem consolidados da Zona Norte, servidos pelas ferrovias da Central e da Leopoldina e de outros de expansão mais recente, irrigados pela linha dois do Metrô, e que fazem divisa com a área urbana contínua da Região Metropolitana. A AP 3 congregava, em 2010, quase 2 milhões e 400 mil habitantes, ou cerca de 38% do total do município. Embora seu crescimento entre 1991 e 2010 tenha sido de apenas 3%, essa região tradicional dos chamados subúrbios, com grande presença de favelas, continua na liderança.

Em segundo lugar, encontra-se a Zona Oeste, região mais periférica e de expansão recente da cidade, com cerca de 1 milhão e 700 mil habitantes, ou 27% do total. Seu crescimento nas duas últimas décadas foi expressivo: 32%. Predominam aí os loteamentos de baixa renda, mas têm surgido, em tempos mais recentes, muitas favelas.

Segue-se a AP 2 (Zona Sul, Tijuca e Vila Isabel) região muito próxima do Centro e da orla marítima, de ocupação bastante antiga, com cerca de 1 milhão de habitantes, ou 16% do total. Essa região perdeu população nos últimos 20 anos (menos 2%), sobretudo em função da diminuição do tamanho das famílias e da mudança do perfil residencial para comercial, especialmente em Copacabana. Devido à sua pequena extensão territorial, a densidade demográfica é bastante alta em vários bairros da AP 2, com predominância de prédios.

A Área de Planejamento 4, que corresponde às regiões da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, experimentou um crescimento espetacular desde 1991: 73%! Em 2010, sua população superava os 900 mil habitantes, ou cerca de 14% do total. Continuando

com esse ritmo de crescimento deverá superar a AP 2 nos próximos dez anos. Essa área da cidade inclui duas regiões bem diferentes do ponto de vista socioeconômico: a Barra da Tijuca, região de mais alta renda do Rio, e Jacarepaguá, com padrão típico de classe média. Devido ao dinâmico crescimento da atividade econômica (construção civil, serviços e comércio varejista), a região tem atraído famílias das classes baixas, que criam novas favelas e adensam as existentes.

Finalmente, a AP 1 com pouco menos de 5% da população carioca (cerca de 300 mil habitantes), abrange bairros bem antigos em torno do centro histórico da cidade. Vem sofrendo há décadas esvaziamento (perda de 2% da população), devido ao deslocamento dos moradores para outras áreas da cidade, em função da forte expansão das funções comerciais e de serviços nesses espaços centrais.

Nas AP 1 e AP 2, de 2000 para 2010, a população que vinha caindo, experimentou um ligeiro crescimento, mas não se pode dizer ainda que a tendência de diminuição tenha se revertido.

### **Crescimento da População, dos Domicílios e Favelas**

A população carioca como um todo tem crescido a taxas baixas nas duas últimas décadas – cerca de 0,7% apenas, a cada ano. Esse resultado é parte de um processo conhecido como transição demográfica que tem gerado uma estabilização da população brasileira. As causas são uma diminuição do número de filhos por mulher em idade fértil (taxa de fecundidade) e, no caso carioca, mais pessoas saindo da cidade do que nela vindo morar (saldo migratório negativo) e envelhecimento relativo da população. Essa mudança na estrutura demográfica da cidade (e do país) acarreta uma diminuição do tamanho das famílias, fazendo com que o número de moradores por domicílios seja cada vez menor. Assim, no Rio, em 2000 o número médio era de 3,2 moradores por domicílio e em 2010, 2,9. Em favelas, essas proporções eram de 3,5, em 2000 e 3,1 em 2010.

Tal queda do número de moradores por moradia, por um lado, é um dado positivo, pois pode significar maior conforto habitacional, uma vez que podemos considerar que o tamanho das habitações não deve ter diminuído no período em questão. Por outro lado, representa a expansão do parque imobiliário da cidade, o que gera duas consequências negativas: o crescimento da mancha urbana em direção a áreas precariamente infraestruturadas e periféricas e o adensamento em áreas já saturadas.

Em suma, a comparação entre os Censos de 2000 e 2010 revela que, nesse período, a população carioca cresceu cerca de 8%, mas o número de domicílios se ampliou em 19% ou seja, quase 2,5 vezes mais. Nas áreas mais ricas em comparação com as mais pobres, essa relação é ainda maior, pois as famílias são menores e os jovens, por terem uma renda maior, demandam mais rapidamente novas moradias no

mercado. No entanto, em todas as regiões e classes sociais existe esse crescimento proporcionalmente maior de moradias do que de pessoas, o que representa uma superampliação da cidade, com consequentes aumentos nas dificuldades de provisão de bens e serviços públicos, para atender às novas unidades habitacionais.

A próxima tabela apresenta as estimativas da evolução do parque residencial da cidade, comparando o crescimento do número total de domicílios com aqueles situados em favelas em cada uma das grandes cinco áreas de planejamento. O estoque de habitações, na cidade como um todo, cresceu, na última década, 19%, mas nas favelas, a ampliação foi de 32%. Em algumas regiões, como na AP 4 e na AP 1, o crescimento em favelas, superou bastante a média da cidade. Nas áreas 5 e 2, ficou igual à média geral e na AP 3, foi apenas a metade.

Estimativas de domicílios em favelas, segundo AP - 2000/2010 - em milhares de domicílios

Áreas de Planejamento	2000		2010		Crescimento %	
	Total	Favelas	Total	Favelas	Total	Favelas
Cidade	1 802	343	2 146	456	19	32
Área de Planejamento 1	85	22	105	33	23	50
Área de Planejamento 2	363	43	404	57	11	32
Área de Planejamento 3	710	166	792	193	11	16
Área de Planejamento 4	204	44	309	83	51	88
Área de Planejamento 5	438	66	534	88	21	33

Fontes: Cálculos IPP/DIC com cruzamento de dados (IBGE - Censo Demográfico 2000 e 2010) e limites das favelas (IPP/DIC/SABREN)

## Síntese da evolução da população e dos domicílios

Comparando com os dados anteriores que mostraram divisão da cidade em três grandes classes de desenvolvimento social, pode-se destacar, em resumo, as seguintes tendências:

- o deslocamento da população para a direção Oeste e para a Baixada de Jacarepaguá, com estabilização ou ligeiro decréscimo nas Zonas Central, Sul e Norte;
- embora o crescimento da AP 1 (centro e sua periferia imediata) tenha sido, em termos absolutos, pequeno, houve um grande incremento percentual das moradias em favelas (50%), bem superior à média da cidade (32%);
- A região mais populosa da cidade, a AP-3, teve o menor crescimento das habitações em favelas (16%), praticamente igual ao ocorrido na região como um todo (11%);

- o expressivo crescimento da AP 5, responsável por quase a metade de todo o aumento populacional, ocorrido entre 1991 e 2000, expressa uma grande concentração de moradores na região mais pobre, periférica e de menor desenvolvimento urbano na cidade;

- a expansão dos estratos mais ricos da cidade se consolida na Barra da Tijuca, localizada na AP 4, que sozinha representou um quarto do incremento total do município. Como consequência desse crescimento dos mais ricos, houve grande atração de mão de obra, tendo a região registrado o maior aumento de domicílios em favelas de toda a cidade: 88%!

A consolidação da população das demais áreas de planejamento (AP's 1, 2 e 3), regiões de ocupação mais antiga e estruturadas como local de moradia das classes altas e médias, convivendo com expressiva população de baixa renda, vivendo, sobretudo, em favelas surgidas há muitas décadas.

### **Déficit Habitacional e Minha Casa, Minha Vida**

Seguindo metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), de Minas Gerais que vem, há anos, calculando o déficit habitacional para todos os estados e municípios do Brasil, e com base em dados da PNAD do IBGE (especial para o Rio), o IPP estimou o mesmo indicador para o município do Rio de Janeiro.

O déficit básico, medido pelas três componentes abaixo detalhadas, de quase 222 mil domicílios, em 2007 correspondia a cerca de 11% do total de domicílios existentes na cidade. Não se dispõe de dados, mas a esses se deveriam adicionar as habitações localizadas em áreas de risco de deslizamento, às margens de cursos d'água inundáveis ou em faixas marginais de estradas etc.

Déficit Habitacional por suas componentes - 2007

Componentes	Domicílios	%
<b>Total</b>	<b>221.975</b>	<b>100%</b>
Habitacões Precárias	12.685	6%
Coabitacão Familiar	69.673	31%
Ônus excessivo com aluguel	121.769	55%
Adensamento excessivo	17.758	8%

Fonte: <[www.arnazemdedados.rio.rj.gov.br](http://www.arnazemdedados.rio.rj.gov.br), tabela 2747>

Notas: A metodologia de cálculo segue as definições da Fundação João Pinheiro.

**Habitacões precárias:** soma de domicílios particulares permanentes (DPP) rústicos e domicílios particulares improvisados.

Coabitacão familiar: para 2007 é o resultado da soma dos DPP do tipo cômodos e famílias secundárias conviventes que pretendem se mudar.

**Ônus excessivo com aluguel:** famílias que ganham até três salários mínimos e comprometem mais de 30% da sua renda com aluguel.

**Adensamento excessivo:** mais de três pessoas por dormitório em DPP alugados.

Para esse déficit básico, deveria haver a construção de unidades habitacionais novas e acessíveis aos moradores de baixa renda (classe que abriga 89,9% do déficit no estado do Rio de Janeiro), o que, praticamente, parou de ser realizado no país, desde o fim do BNH, em 1988.

AFJP<sup>2</sup> calcula também o número de moradias inadequadas, que não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades.

Segundo a Fundação mineira, como inadequados são classificados os domicílios com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação. Em 2000, no Rio eram inadequados cerca de 19% dos domicílios, sendo que em, favelas, essa estimativa crescia para 44%. Sobre a questão das favelas, serão apresentados dados-resumo no próximo tópico.

Recentemente, o governo federal instituiu o programa “Minha Casa, Minha Vida” que constrói moradias a preços altamente subsidiados para a população com renda familiar até três salários mínimos. Tal produção vem preenchendo a lacuna deixada há cerca de 20 anos pela ausência de política habitacional de interesse social, destinada à construção de novas unidades que têm sido alocadas, sobretudo, a moradores em áreas de risco e reassentados em processos de urbanização de favelas. No entanto, como sublinha estudo elaborado em 2010 por técnicos do IPP<sup>3</sup>, em função do programa para as camadas de menor renda estar se realizando, praticamente, todo na extrema periferia oeste<sup>4</sup>, “a política habitacional parece ser trocar déficit habitacional por reforço da inadequação da moradia com relação ao acesso ao emprego e aos bens e serviços urbanos, além dos efeitos perversos já conhecidos da prática de produção de conjuntos periféricos nas décadas de 1960 e 1970”.

---

1 O Índice de Desenvolvimento Social (IDS) foi desenvolvido no Instituto Pereira Passos (IPP), com base em dez indicadores do Censo 2000, e permite classificar de 0 (pior situação) a 1 (melhor), desde as menores partes do território municipal (setores censitários) até suas agregações em favelas, bairros e Regiões Administrativas. Ver Cavallieri, Vial e Lopes. Diferenciais intraurbanos no Rio de Janeiro: contribuição ao cumprimento da Meta 11 do Milênio. Coleção Estudos Cariocas nº 20070302, mar. 2007, <[www.armazemdedados.rio.rj.gov.br](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br)>

2 Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2007. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009, Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil, 2007. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

3 Cavallieri, Oliveira., Sales, Santos. e Tavares. Caracterização e tipologia dos assentamentos precários brasileiros: o caso do Rio de Janeiro . Relatório técnico. Rio de Janeiro: IPP, 2010.

4 Até maio de 2011, das 16.652 unidades habitacionais construídas ou em construção, 69% estavam localizadas na Zona Oeste (AP 5),,

# Política urbana e autogestão na produção das cidades brasileiras

*Luciana Corrêa do Lago<sup>1</sup>*

## Introdução

Ao longo dos anos 2000, novas práticas sociopolíticas manifestam-se nas periferias urbanas do Brasil, alterando o campo de disputas e a própria natureza dos conflitos urbanos, em determinados territórios. É o que denominamos de associativismo produtivo para qualificar a produção autogestionária de empreendimentos habitacionais por movimentos sociais, que ganhou impulso a partir de 2005 através dos programas federais de financiamento direcionados para essa forma de produção. Trata-se de uma nova combinação de processos na produção do espaço periférico: a ação coletiva realiza-se desde o acesso à terra urbana até a produção da moradia e a gestão de serviços, sustentada por um ideal de bem estar urbano construído coletivamente.

Grande parte dos conjuntos habitacionais produzidos e geridos, hoje, pelos movimentos de moradia e pelos sindicatos está localizada na periferia das grandes cidades brasileiras, em áreas carentes de equipamentos e serviços públicos. São bairros inacabados, localizados em áreas consolidadas, porém em permanente (auto) construção, ou nas fronteiras do tecido urbano, onde ainda há poucos sinais da cidade. Em qualquer situação, são bairros cuja materialidade é resultado de uma longa luta comunitária por acessibilidade e integração à cidade. A chegada de empreendimentos e agentes vinculados a uma organização social atuante politicamente nas escalas metropolitana, estadual e nacional, altera a dinâmica econômica local e o poder dessas localidades no campo de disputa territorial por recursos públicos e por controle social sobre os serviços públicos.

Embora pouco visível, vivencia-se hoje nas periferias brasileiras uma disputa por localização, entre agentes com interesses e ideais de cidade conflitantes: de um lado, empresas da construção civil e, do outro, organizações comunitárias e sindicais. A força das ações empresariais do setor imobiliário em dominar extensas regiões das cidades e em pautar os problemas causados por suas ações impede a visão dos conflitos subjacentes ao produtivismo do setor habitacional voltado para as classes populares. A competição no mercado de terras em condições desiguais provoca o fechamento das áreas urbanizadas ao acesso dos movimentos sociais. Restam a esses as fronteiras da cidade. Em termos locais, podemos entender a conquista da moradia digna pelos movimentos sociais como a conquista da periferia.

---

1. Arquiteta, doutora em Arquitetura e Urbanismo, professora adjunta do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional –IPPUR/UFRJ e pesquisadora da rede Observatório das Metrópoles.

A crença dos moradores nas transformações do espaço periférico é alimentada por um ideal do bairro residencial, construído durante a produção autogestionária dos conjuntos. Esse ideal é composto pela combinação de diferentes elementos, que variam em função da história e do acúmulo desse tipo de experiência por cada movimento social e em função da trajetória individual das pessoas envolvidas. O acúmulo numa mesma região é condição para que os coletivos envolvidos ampliem o universo de suas ações, incorporando novas demandas para além da casa com infraestrutura básica.

Com base em pesquisas de campo em experiências autogestionárias nas periferias metropolitanas de São Paulo e Porto Alegre<sup>2</sup>, serão analisados os novos conflitos urbanos gerados por tais experiências e as possibilidades de superação do espaço periférico como lugar da ausência de cidadania.

### **A autogestão no novo quadro da política habitacional.**

Vivemos hoje no Brasil a retomada do financiamento público federal para o setor imobiliário como resposta às pressões das grandes empresas da construção civil para a ampliação da demanda solvável no mercado habitacional. Isso gerou financiamento extensivo às faixas de renda de zero a dez salários, sob a *label* Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), orientado por uma “política de resultados” quantitativos: número de contratações frente ao déficit habitacional urbano. Tal política vem alcançando plenamente seus objetivos: novos arranjos empresariais que já vinham se formando desde 2006, através da abertura de capital nas bolsas de valores com atração de vultosos investimentos internacionais e, conseqüentemente, grandes estoques de terrenos e alta produtividade empresarial são viabilizados. Em alguns estados brasileiros, como Goiás, Rio Grande do Sul, Paraná e Alagoas, as metas de produtividade previstas para 2009/2010 foram ultrapassadas<sup>3</sup>.

A grande novidade é o redirecionamento, inédito no país, dos investimentos com até 90% de subsídio, para a população na faixa de zero a dez salários mínimos: das 769 mil unidades contratadas, 58% estão alocadas para essa faixa de renda. Porém, as permanentes reclamações dos empresários do setor quanto ao valor da unidade definido pela Caixa para essa faixa de renda, nos obriga a por em questão os números da Caixa.

*“(...) para essa faixa de zero a três salários, cada imóvel custa pelo menos entre R\$ 45 mil e R\$ 50 mil, incluindo a compra do terreno, a infraestrutura e a construção da casa. O valor é muito apertado. As construtoras não estão se interessando pelo programa.*

2. Pesquisa “As formas de provisão da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das metrópoles.”, coordenada pela autora e por Adauto Cardoso, no âmbito do INCT/Observatório das Metrópoles.

3. Até novembro de 2010, 769 mil unidades haviam sido contratadas com financiamento do PMCMV, com investimentos somando 42 bilhões de reais (Caixa/VIGOV/SUMCV).

*E as que se interessam estão tomando prejuízos. Tudo isso atrasa o cronograma das obras. O setor propôs ao governo federal que o preço de cada imóvel aumente para R\$ 70 mil.”* (Roberto Kauffmann, presidente do Sinduscon-Rio, *O Globo*, 21/04/2011)

Como explicar, então, a contratação de 22.500 unidades para a faixa de zero a três salários na metrópole do Rio de Janeiro, sendo 16.100 unidades na capital? Pesquisa de campo no empreendimento Residencial Málaga Garden, na capital fluminense, financiado pela Caixa para a faixa de zero a três salários, mostrou que o preço final do imóvel pode chegar à R\$ 78.000,00, valor bem acima do teto definido pela Caixa. A realização desse valor foi possível através do contrato duplo assumido pelo comprador: um com a Caixa e outro diretamente com a empresa. Tais estratégias das empresas para garantir um sobrelucro com a especulação imobiliária apontam para uma superestimação do alcance do Programa para a menor faixa de renda.

Para os empresários, o grande vilão do Programa é o proprietário de terras, principalmente nas capitais, responsável pelo alto preço dos terrenos ainda disponíveis. Esse discurso tem um duplo efeito: legitima a demanda à Caixa por um aumento no valor do financiamento para os mais pobres e oculta as práticas especulativas das próprias construtoras, geradoras da valorização fundiária provocada pela combinação da estocagem de terras na periferia com a produção em grande escala de empreendimentos para os segmentos acima de três salários.

Os efeitos sócioterritoriais desse *boom* imobiliário nas metrópoles brasileiras<sup>4</sup> são os mesmos de décadas passadas: “fechamento” das áreas periféricas urbanizadas para os inquilinos de baixa renda e para os moradores em áreas de risco e produção de conjuntos habitacionais precários nas fronteiras urbanas, sem a infraestrutura mínima exigida pela própria Caixa, porém com o aval das prefeituras. As periferias urbanas diversificam-se econômica e socialmente, abrigando áreas bem servidas de equipamentos e serviços públicos. No entanto, trata-se de um fenômeno que ao mesmo tempo em que proporciona ganhos efetivos para o morador em condições de permanecer em seu bairro, bloqueia a entrada da população pobre que mais necessita estar cotidianamente próxima de um mercado dinâmico e de serviços públicos.

De norte a sul do país, a produção habitacional para baixa renda obedece a um mesmo padrão de localização nas cidades: o nosso histórico padrão periférico. Se nos anos 60 e 70, foi o poder público, através das Cohabs, que promoveu a periferização dos conjuntos, hoje esse fenômeno é promovido diretamente pelas construtoras, que definem não apenas a localização e o público alvo, mas os projetos, tipologias e qualidade das edificações. O poder e o dever dos municípios de controlarem a

---

4. A análise privilegia as áreas metropolitanas, sabendo que processos semelhantes estão em curso em diversas cidades brasileiras de pequeno e médio porte.

localização e a qualidade dos novos empreendimentos não estão sendo exercidos. As prefeituras não têm condições técnicas e/ou vontade política para imporem ações regulatórias, direcionando os empreendimentos para áreas com infraestrutura. No entanto, muitos gestores municipais invertem o problema, argumentando a falta de recursos para garantir a infraestrutura no ritmo do Programa MCMV. A aplicação dos instrumentos de planejamento territorial, como a ZEIS em áreas vazias, previstos nos Planos Diretores, e a criação de um banco de terras para habitação popular não parecem estar na ordem de prioridades das prefeituras.

Traçado, em linhas gerais, o novo cenário da política habitacional para baixa renda no país, retomemos a ideia central do texto em torno da disputa por localização em curso nas cidades brasileiras. As condições de disputa são muito desiguais, a começar pela distribuição dos recursos públicos federais entre as linhas “Empresarial” e “Entidades” do Programa MCMV.

O Programa MCMV Entidades é a nova versão do Programa Crédito Solidário, criado em 2005, para financiar exclusivamente empreendimentos habitacionais autogeridos para famílias com renda até três salários, mas que começou a funcionar efetivamente em 2007. Entre 2007 e 2010, o Programa Crédito Solidário realizou 21.223 contratos com associações e cooperativas, com investimento de R\$ 381 milhões. De 2009 a março de 2011, o Programa MCMV Entidades realizou a contratação de 9.001 unidades, no valor total de R\$ 440 milhões. Ou seja, em cerca de quatro anos de financiamento federal para a produção autogestionária<sup>5</sup>, foram contratadas 30 mil unidades através dos dois programas, segundo dados do Ministério das Cidades. Para a produção empresarial, vimos anteriormente que o Programa financiou, em menos de dois anos, 449 mil unidades, segundo dados da Caixa.

Examinando a distribuição das unidades contratadas pelo Programa Crédito Solidário entre os estados da União, destaca-se a significativa concentração dos contratos em Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades já mostra tendência a uma distribuição mais equilibrada: além dos três estados citados, Bahia, Mato Grosso do Sul e Maranhão também se destacam no acesso ao financiamento. Não cabe aqui nos determos nos fatores explicativos dessas diferenças regionais, mas apenas mencionar que a maior adesão aos programas não pode ser entendida apenas pela capacidade de organização política da população local, mas também pelo papel dos governos estadual e/ou municipal como estimuladores ou mesmo promotores dessa forma de produção associativa<sup>6</sup>. O acúmulo de experiências

---

5. Entre 2008 e 2009, o Programa Social da Moradia, com recursos do FNHIS, financiou a produção habitacional por associações comunitárias, com um total de repasses em torno de R\$100 milhões.

6. A localização por município dos empreendimentos financiados pelo Crédito Solidário evidencia diferenças claras no padrão de distribuição em cada estado: no Rio Grande do Sul os empreendimentos estão espalhados por inúmeros pequenos municípios (principalmente na região norte do estado), enquanto em São Paulo, há forte concentração na metrópole da capital.

numa região garante a aprendizagem necessária, pelos movimentos sociais e pelos gestores públicos, para a difusão da produção autogestionária, quando linhas de financiamento para esse público são criadas. São muitas as diferenças na forma de gestão e produção dos empreendimentos entre as regiões e entre as organizações sociais gestoras. Conseqüentemente, os bens produzidos também apresentam significativas diferenças na qualidade do projeto e da construção.

Destacaremos, a seguir, dois processos que caracterizam a dinâmica da autogestão da moradia em algumas regiões do país: a disputa por localização na cidade e a construção de bairros residenciais.

### **A disputa por localização na cidade.**

Como já visto, a liberação dos vultosos recursos públicos para a provisão da moradia não vem acompanhada de uma política municipal de reserva de terras urbanizadas para habitação popular, condição para o efetivo planejamento e controle da expansão urbana e da especulação fundiária pelo poder público. Na ausência desse controle, áreas com algum grau de urbanização passam a ser disputadas por organizações de moradores e por construtoras, com consideráveis vantagens para o segundo agente.

Nas metrópoles de Porto Alegre e São Paulo, lideranças a frente do processo de produção de empreendimentos por autogestão falam da disputa desigual por terra.

*“Um empresário da cidade que ficou sabendo que a gente tinha uma proposta, que a gente ia fazer lá em cima, correu na frente, botou 850 mil à vista, botou 50 mil a mais e a gente perdeu aquele projeto lá, e aí a gente saiu de Porto Alegre e tivemos que correr na região metropolitana pra achar área. (...) Tinha prazo pra usar o dinheiro e aí foi correria total e voamos pra região metropolitana, fomos em Eldorado do Sul, Alvorada e Viamão. Aqui em Viamão a gente encontrou todas as condições. A Câmara Municipal, através do vereador Deda, fez uma lei em uma semana pra se readequar ao crédito solidário, nas isenções e em toda desburocratização pra ser rápido. (...) Os caras abriram a prefeitura pra gente, abriram a Câmara de Vereadores, acharam um proprietário, um loteador que tinha um empreendimento já pronto, com toda a infraestrutura. Era tudo o que a gente queria.” (Entrevista com Paulo Machado, em junho de 2010.<sup>7</sup>)*

---

7. Paulo Machado é funcionário da Empresa Brasileira de Correios, na regional do Rio Grande do Sul, e coordenador da Cooperativa Habitacional dos Correios, organizando a produção de conjuntos habitacionais por autogestão em parceria com associações profissionais e de moradores, em vários municípios da metrópole gaúcha. Sua fala refere-se à compra de uma gleba já loteada no município de Viamão, na periferia metropolitana, com financiamento do Programa Crédito Solidário, onde foram construídas 204 casas por autogestão.

*“Na região aqui, acabou os terrenos de vinte mil metros quadrados, que é um tamanho razoável para trabalhar; não é muito pequeno nem muito grande. Acabou. Esses terrenos todos foram comprados para três a seis [salários mínimos], pela Tenda, pela Rossi, pela Gafisa. A gente tem uma lista dos terrenos, e vamos lá ver os terrenos.”* (Entrevista com Evaniza Rodrigues, em abril de 2011<sup>8</sup>.)

As duas falas acima deixam claro que a competição no mercado de terras em condições desiguais provoca o fechamento das áreas urbanizadas ao acesso dos movimentos sociais. Restam a esses as fronteiras da cidade. Em termos locacionais, podemos entender a conquista da moradia digna pelos movimentos sociais como a conquista da periferia. A maior parte dos conjuntos habitacionais é produzida em áreas mal servidas de equipamentos sociais e serviços públicos básicos, a começar pelo transporte, serviço que estabelece as distâncias cotidianas na cidade.

Entorno dos conjuntos Unidos Venceremos e Paulo Freire; zona leste/SP.

Mapa 1



O mapeamento dos empreendimentos autogestionários produzidos pela União de Movimentos de Moradia no município de São Paulo (Mapa 1) mostra a concentração destes na fronteira urbana, onde em algumas áreas ainda verifica-se a ausência de cidade<sup>9</sup>.

8. Evaniza Rodrigues é coordenadora da União de Movimentos de Moradia em São Paulo, organizando a produção de conjuntos habitacionais por autogestão, na zona leste da capital. Sua fala refere-se a essa região e à tentativa de compra de terrenos pelos movimentos, com financiamento do Programa MCMV Entidades.

9. Na zona oeste da cidade, onde é grande o número de conjuntos autogestionários, as condições de

*“Aqui é um bairro ainda muito carente, carente de infraestrutura, de condução... Por enquanto é assim, já esteve pior. Acho que hoje tá médio. O transporte aqui é difícil, de manhã é uma briga nas lotações. Então eu sempre falo, ‘gente, não tem que brigar, é fazer um abaixo assinado, colher as assinaturas e levar onde tem que levar, até pro Ministério se precisar’.* (Entrevista com Mariza<sup>10</sup>, em dezembro de 2010.)

*“Quando a gente chegou nesse bairro aqui só tinha um mercadinho, que não vendia nem copo descartável. Chegamos aqui no terreno cheio de mato, pra carpir. (...) Então o bairro foi valorizando com a nossa chegada aqui, porque a gente consome, a gente compra.”* (Entrevista com Rose<sup>11</sup>, em dezembro de 2010.)

O mesmo cenário foi identificado em conjuntos produzidos pelos movimentos sociais na periferia de Porto Alegre.

*“Escola tem problema aqui; o mundo de crianças que a gente vê aí. A escola que a gente tem opção de colocar fica lá em cima, dá uns três quilômetros, para uma criança ir a pé todo dia não tem condições. E se tu for colocar em uma particular, aí é quatrocentos reais.* (Entrevista com Cleber<sup>12</sup>, em junho de 2010.)

As condições de carência vividas no início da empreitada, no entanto, não inibem as expectativas e as ações coletivas de transformação da área num bairro residencial com qualidade de vida urbana.

## 1. **A construção de bairros residenciais.**

A crença dos moradores nas transformações do espaço periférico é alimentada por um ideal do bairro construído durante a produção autogestionária dos conjuntos. Esse ideal é composto pela combinação de diferentes elementos, que variam em função da história e do acúmulo desse tipo de experiência por cada movimento social e em função da trajetória individual das pessoas envolvidas. Mas são sempre ideais de cidade.

---

acessibilidade (trem e ônibus) são boas, assim como a oferta de escolas públicas e comércio diversificado.

10. Mariza é moradora do conjunto “Unidos Venceremos”, na zona leste de São Paulo, produzido no regime de autogestão e financiado pela Cohab-SP.

11. Rose é moradora do conjunto “Paulo Freire”, na zona leste de São Paulo, produzido no regime de autogestão e financiado pela Cohab-SP.

12. Cleber é morador de um conjunto financiado pelo Crédito Solidário, no município de Alvorada, na periferia metropolitana de Porto Alegre. Foram construídas 60 casas, numa parceria entre a Cooperativa dos Correios e a UAMA (União de Associações de Moradores de Alvorada).

*“Não dá pra pensar que aquele empreendimento vai ser uma ilha. Ele tem as relações com o que tem em volta dele, com as coisas boas e com as coisas complicadas que aquele entorno vai ter. Só que a chegada de um movimento organizado num lugar, é claro que gera um impacto. (...) Depois de algum tempo esses processos vão contagiando quem ta em volta. Uma coisa que a gente faz, especialmente nos projetos sociais, é de que nunca é fechado para aquele grupo [mutirantes do movimento], desde aumentar o comércio, as linhas de ônibus...”* (Entrevista com Evaniza Rodrigues, em abril de 2011.)

A continuidade, ao longo do tempo, de experiências autogestionárias numa mesma região demonstra ser a condição para que os coletivos envolvidos ampliem o universo de suas ações, incorporando novas demandas para além da casa com infraestrutura básica. Estudos em São Paulo e Porto Alegre apontam diferenças na definição das necessidades a serem superadas. Em São Paulo, onde os mutirões organizados por movimentos assessorados tecnicamente por profissionais<sup>13</sup> já somam 30 anos, a luta por moradia digna contém, hoje, uma extensa lista de necessidades entendidas como “básicas”: rede de infraestrutura, linhas de ônibus, creche, escola, posto de saúde, praças e equipamentos de esporte e lazer, agência bancária, comércio diversificado, beleza do imóvel, qualidade da construção e do projeto de arquitetura, tamanho adequado do imóvel. Na metrópole gaúcha, a pauta ainda é reduzida e centrada na casa padronizada com infraestrutura e transporte. Em ambos os casos, no entanto, os efeitos desses empreendimentos na área do entorno são evidentes.

Em Viamão, município periférico com urbanização descontínua e precária, a chegada de um empreendimento residencial produzido por organizações sociais com legitimidade na esfera política local, altera as condições urbanas de vida na área e provoca novos conflitos.

*“É por isso que a gente teve problemas. Aqui é a primeira estação de tratamento de esgoto na cidade, as ruas todas pavimentadas com rede elétrica que não tem nos outros. Começaram a visitar a gente aqui, a roubar, roubar. O pessoal aqui do lado, achando que a gente tinha dinheiro e nós nessa pedreira do cão.”* (Entrevista com Paulo Machado, em junho de 2010.)

Em São Paulo, conjuntos habitacionais com mais de dez anos de vida expressam, hoje, o contínuo processo de construção do bairro idealizado pelos moradores. Esse é o caso do conjunto União da Juta<sup>14</sup>, concluído em 1997 e localizado numa extensa

---

13. Os movimentos de moradia em São Paulo contam, há muitos anos, com assessoria técnica de diferentes escritórios de arquitetura, técnicos sociais e advogados, diferentemente de Porto Alegre, onde a assessoria técnica é pontual e pouco organizada.

14. O conjunto União da Juta abriga 160 apartamentos e está próximo de mais dois conjuntos produzidos pelo

e monótona área de conjuntos produzidos pela companhia estadual de habitação. O movimento de moradia da zona leste administra diferentes serviços públicos no conjunto, tais como creche para 110 crianças, atividades extracurriculares para jovens e posto de atendimento da Caixa<sup>15</sup>. Foram conquistas dos mutirantes do conjunto para todo o bairro.

*“Nada é só pra gente daqui do mutirão. É aberto pra toda a comunidade. Tem mães que moram aqui nesses prédios próximos, como tem mãe que teve que buscar lá do outro lado da Juta.”* (Entrevista com Cris<sup>16</sup>, sobre o funcionamento da creche, em abril de 2011.)

Por fim, um item importante presente na pauta de prioridades dos movimentos em São Paulo deve ser mencionado: a qualidade da moradia, no que se refere ao padrão estético e construtivo, à área útil da habitação e às áreas coletivas. As discussões e decisões coletivas em todas as etapas da empreitada ampliam o campo de alternativas em todas as dimensões.

*“Então a assessoria fazia apresentação num datashow de todas aquelas obras que eles já fizeram pro movimento e a gente ficava olhando ali o que era legal e o que não era... A gente queria uma varandinha. E aí eles iam colocando e sempre orientando: ‘olha isso é possível... Uma piscina não é, não tem recurso pra isso.. Ah tá. Um playground tem condição. Uma quadra de esporte não dá, porque não tem terra suficiente pra fazer’. Então assim: a gente falava, pensava, sonhava e eles diziam pra gente se conseguiam colocar ou não no projeto. E no final saiu aí esse desenho gostoso, maravilhoso...”* (Entrevista com Adriana<sup>17</sup>, em junho de 2010).

A qualidade do material de construção, como janelas de alumínio, e a introdução de sacadas e cores fortes nas fachadas, por exemplo, são valorizadas pelos moradores, garantido distinção e *status* na relação com o padrão construtivo do entorno. Em muitas das experiências analisadas ficou clara a busca dos moradores em diferenciarem suas habitações do padrão típico dos conjuntos estatais. Como disse uma liderança<sup>18</sup>, os mutirões vão ajudando os bairros periféricos “a terem cara de cidade”. Aparência e essência, aqui, são indissociáveis. A qualidade estética é

---

movimento da zona leste, que abrigam juntos 630 unidades residenciais.

15. A creche é conveniada com a prefeitura de São Paulo e as funcionárias são moradoras do conjunto. O posto da Caixa Econômica também é resultado de convênio do banco com o movimento e os funcionários também são moradores.

16. Cris é coordenadora da creche e moradora do conjunto União da Juta.

17. Adriana é coordenadora do mutirão Colinas da Oeste, na zona oeste de São Paulo.

18. Fala de Evaniza Rodrigues.

acompanhada por apartamentos com área superior ao mínimo definido hoje pela Caixa – 42m<sup>2</sup> com área útil de 37m<sup>2</sup> – e que se tornou o padrão habitacional para as famílias na faixa de zero a três salários. As áreas dos apartamentos dos conjuntos “Colinas da Oeste”, “União da Juta” e “Paulo Freire” são, respectivamente, 56m<sup>2</sup>, 65m<sup>2</sup> e 56m<sup>2</sup><sup>19</sup>. A imagem abaixo dá uma ideia do padrão estético alcançado, até o momento, pelos movimentos de moradia de São Paulo, nas periferias da cidade.

Conjunto União da Juta, zona oeste/SP.



Foto: Priscilla Xavier.

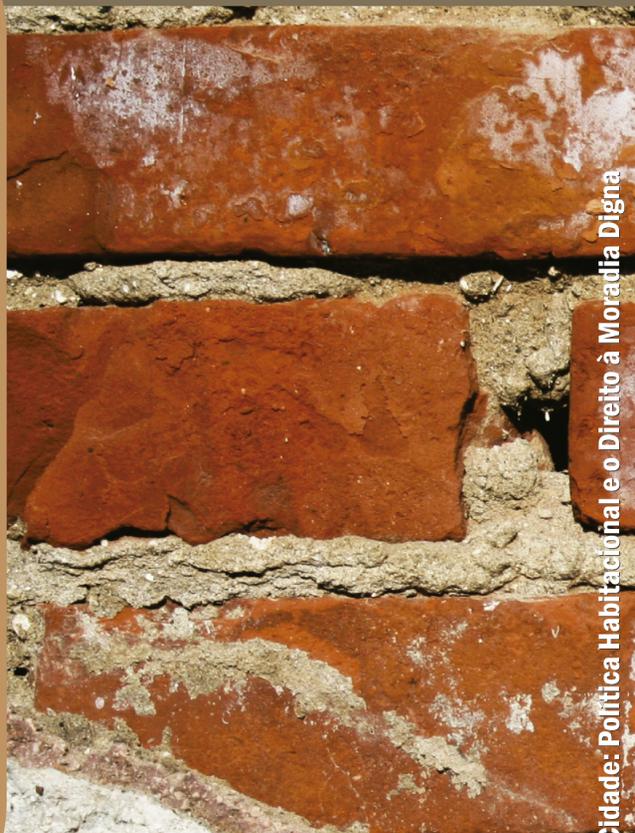
Apresentamos acima os primeiros resultados de uma pesquisa em andamento sobre os avanços na produção autogestionária do espaço urbano por movimentos sociais, destacando as disputas por localização com o setor empresarial e as barreiras impostas pelo mercado e pelo Estado a sua plena difusão nas cidades brasileiras. Evidenciamos as contradições nas políticas urbanas a partir de 2003, período marcado por crescentes recursos públicos federais direcionados para a produção de habitação popular por grandes empresas e, em menor escala, por associações comunitárias e sindicais, cujas racionalidades de atuação são antagônicas: no caso das empresas, o critério de qualidade do bem produzido está subordinado ao critério de produtividade, enquanto para as associações, a produtividade está subordinada ao valor de uso do bem autogerido. Nesse contexto, as municipalidades assumem papel central no gerenciamento dos conflitos de interesse em pauta, especialmente em relação às políticas regulatórias de uso e ocupação do solo com potencial de democratização do acesso à terra. No entanto, são poucos os governos locais que se utilizam dos instrumentos legais existentes em ações contrárias aos interesses privados, como o controle da especulação fundiária.

---

19. O conjunto “Colinas da Oeste”, a ser inaugurado neste mês de maio de 2011, foi financiado pelo programa Crédito Solidário e contou com a assessoria técnica da Ambiente Arquitetura. Os conjuntos “União da Juta” e “Paulo Freire” tiveram assessoria técnica da Usina, sendo o primeiro financiado pela Cia Estadual de Habitação (CDHU) e o segundo, pela COHAB do município de São Paulo.



## Apoio



Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna

## AUTORES

Adauto Lucio Cardoso	Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Ana Lucia Britto	Luiz Paulo Gerbassi Ramos
Evaniza Rodrigues	Orlando Alves dos Santos Junior
Fabício Leal de Oliveira	Regina Fátima C. F. Ferreira
Fernando Cavallieri	Rosane Coreixas Biasotto
Luciana Corrêa do Lago	Suyá Quintslr
	Thêmis Amorim Aragão

ISBN 978-85-7785-141-6



9 788577 851416