

Reforma urbana e política habitacional: rumos para uma nova política fundiária

INTRODUÇÃO

Sabe-se que o uso e a ocupação do solo ainda consistem em um problema social no Brasil, vinculado à constante crise de habitação e deficiência das políticas urbanas. Busca-se, portanto, avançar no desenvolvimento de parâmetros para uma reforma fundiária, instituindo uma nova política no setor.

O artigo tem como objetivo a condução de uma análise crítica das políticas fundiárias no Brasil, com ênfase nas políticas urbanas e habitacionais. Pretende-se traçar os rumos para uma nova política fundiária, tratando as complexas questões que envolvem a propriedade da terra, especialmente as perversas relações de desigualdade alimentadas pela reprodução das relações capitalistas de produção do espaço urbano.

O trabalho começa com uma breve visão histórica das políticas urbanas e habitacionais no país, onde é possível perceber que os programas habitacionais no Brasil nunca tiveram como meta fundamental a resolução do *déficit habitacional* – que atualmente é calculado em cerca de 7 a 8 milhões de unidades -, mas antes de tudo, sempre foram usados como instrumento para minimizar o impacto de crises da macroeconomia, usando a produção de habitação social como meio de fortalecer as indústrias da construção civil, agentes do mercado imobiliário e investidores privados.

A abordagem final trata especificamente dos temas atuais na proposição da reforma fundiária, partindo das reformas política e urbana, os conflitos da terra envolvendo conceitos de propriedade privada, a necessária renovação do Ministério das Cidades e do Programa Minha Casa Minha Vida, e as medidas de ordem jurídica e urbanística que podem nos conduzir para uma nova política fundiária.

1. HISTÓRIA DA POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL NO BRASIL

1.1 Getúlio Vargas e os IAPs

A partir do governo de Getúlio Vargas, em 1930, são criadas as primeiras iniciativas de políticas públicas voltadas à produção de habitação popular em larga escala. Tal iniciativa buscava não apenas resolver o problema da escassez de moradia gerado pelo aumento demográfico nas cidades brasileiras, mas também a formulação de um pacto social da população com o poder vigente. Criou-se assim o “sonho da casa própria”, uma ideologia produzida no imaginário popular pelos setores públicos de que este seria o objetivo maior do trabalhador brasileiro.

O primeiro grande conjunto habitacional do país foi o IAPI de Realengo, no Rio de Janeiro, de 1942, com 2.344 unidades. Era o início da maior política de moradia popular brasileira até então, implementada no governo de Getúlio Vargas a fim de oferecer casa aos trabalhadores por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs).¹ Foram construídas 50.989 unidades habitacionais de 1930 a 1964 pelos IAPs, que se destacavam pela sua qualidade arquitetônica.

1.2 O regime militar e a política de habitação do SFH/BNH

A habitação de interesse social tornou-se uma das bandeiras do regime militar, que implantou a maior política habitacional da história nacional. Foi criado em 1964 o BNH (Banco Nacional de Habitação), juntamente com o SFH (Sistema Financeiro de Habitação), que foram estabelecidos com a missão de “*estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda*”.² No entanto, seu objetivo foi desvirtuado ao longo dos anos e passou a atender predominantemente à classe média e alta, atendendo mais aos interesses de investidores da iniciativa privada e sua lógica financeira. Além disso, após a primeira tentativa fracassada de alcançar as

classes de baixa renda, o sistema passou a financiar obras de infraestrutura como saneamento, transportes e calçamento; passando depois a obras nacionais de grande porte como ferrovias, hidrelétricas, portos, pontes e mineração.³ Devido à sua vulnerabilidade às flutuações macroeconômicas e aumento da inadimplência, o BNH viria a ser encerrado em 1986 no governo de José Sarney. O SFH permaneceu, sendo uma importante herança de fonte de recursos financeiros estáveis, através do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e SBPE (Serviço Brasileiro de Poupança e Empréstimo).

1.3 Nova República: a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade

No início dos anos 80, inicia-se um processo de transição para uma sociedade democrática que produz novos agentes sociais: os movimentos urbanos, o novo sindicalismo e o Partido dos Trabalhadores. Nesse contexto, surge a experiência dos mutirões autogeridos: uma forma tradicional de cooperação popular organizada principalmente pelos “movimentos de moradia” ou “sem-teto”. Nesse período, os arquitetos passam a investigar mais profundamente os temas relacionados à produção da cidade informal, tais como a formação das periferias, a questão da renda fundiária, a contradição entre produção e especulação, e o significado da autoconstrução.⁴

Em 1988, a Política Urbana foi contemplada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. O Estatuto da Cidade que foi aprovado em 2001 após 12 anos de discussões e negociações no Congresso Nacional, é resultado de amplo processo nacional de mobilização sociopolítica na luta pela reforma urbana.⁵

1.4 O Partido dos Trabalhadores na Presidência da República

Quando Lula foi eleito, em 2002, os militantes do PT e ativistas dos movimentos sociais imaginavam que finalmente havia chegado a hora de uma reversão drástica das políticas neoliberais e da implantação do “programa democrático-popular”. Esperava-se que o governo federal levaria a cabo as reformas de base: reformas agrária e urbana, na educação e saúde. Mas o que se viu gradativamente, foi a impossibilidade e a renúncia do PT em cumprir as promessas históricas, sucumbindo à política econômica ortodoxa.⁶

Na área habitacional, uma importante transição foi preparada, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, que unificou as políticas de habitação, saneamento, transportes e desenvolvimento urbano. Um novo Sistema Nacional de Habitação estava sendo montado, após duas décadas de ausência de políticas federais para moradia desde o fim do BNH dos militares. Em 2007 foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com investimentos em grandes obras de infraestrutura, e no âmbito social, o programa de Urbanização de Assentamentos Precários. Em 2008, com a iminente crise econômica mundial, o *boom* imobiliário especulativo atingiu em cheio as empresas do setor imobiliário e da construção civil, desencadeando um processo de crises em outros setores. Em 2009, a Casa Civil e a Fazenda elaboram o Programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV), com o intuito de afastar a crise do setor imobiliário.⁷

1.5 Os movimentos de Junho 2013 e as Eleições 2014

Após uma década onde o processo de reforma urbana parece ter perdido fôlego, as manifestações de Junho de 2013 reacenderam a força dos movimentos sociais, e mais do que isso, promoveram um despertar coletivo para os problemas urbanos, seja na reivindicação pelas tarifas de transporte público ou por condições dignas de moradia, saneamento, saúde e educação. Somam-se a isso as crescentes denúncias de corrupção que eclodiram em 2014 com o escândalo da Petrobrás. Após a disputa eleitoral mais apertada da história da república, Dilma Rousseff foi reeleita, mas terá de administrar a crise política e econômica, além de uma forte oposição no Congresso Nacional. São sinais de um país partido, que clama pelas reformas política, urbana e fundiária.

2. RUMOS PARA UMA NOVA POLÍTICA FUNDIÁRIA

2.1 Reforma Política, Reforma Urbana e Reforma Fundiária

2.1.1 Reforma Política

Considerada a mãe das reformas de base, a Reforma Política é essencial para que as outras reformas avancem. O Brasil tem um federalismo excessivamente descentralizado, o que dificulta a ação conjunta da União com os estados e municípios. Na política urbana, um exemplo bem claro da falibilidade do sistema político é que, quando os prefeitos querem aplicar todos os instrumentos do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores Municipais (PDMs), a dominação patrimonialista sobre as Câmaras Municipais e o judiciário impedem que isso ocorra. Isso mostra como o tema da reforma fundiária exige uma abordagem federativa, partindo de uma ampla Reforma Política.

2.1.2 Reforma Urbana

A Reforma Urbana pode ser entendida em duas vias: política de mobilidade urbana e política fundiária urbana (Maricato, 2014). Uma análise dos últimos anos revela que avançamos bem na mobilidade urbana, especialmente nos esforços de melhoria e priorização do transporte público, mas a política fundiária parece estar estacionada, com os mesmos problemas de especulação da terra, segregação socioespacial, mercantilização da cidade, conflitos de posse e diversas disputas no campo jurídico.

2.1.3 Reforma Fundiária

O conflito da terra se situa no centro do conflito social. Apesar de tratarmos aqui especialmente da política fundiária urbana, a zona rural também está no cerne da questão, pois o problema da terra se agravou com a globalização, que delegou ao agronegócio uma importância enorme na economia global. Produtos primários como minério, grãos, celulose, carne, petróleo e etanol são baseados no latifúndio, e a sua expansão tem provocado a expulsão de camponeses para a cidade. Grande parte desses migrantes se acomodam em assentamentos precários, tais como cortiços, favelas, moradias irregulares, ou até mesmo na rua.⁸ E não são apenas os pobres que participam da ilegalidade da propriedade da terra. O maior exemplo são os loteamentos fechados, que sem o respaldo legislativo, são ilegais, e se multiplicam nos arredores das grandes cidades em benefício de poucos da elite dominante.

2.2 Ministério das Cidades: A renovação necessária

O Ministério das Cidades tem sido, com frequência, esvaziado ou atropelado financeira e politicamente pela Presidência da República e por outros Ministérios. É necessário o fortalecimento institucional do Ministério das Cidades, para coordenar e executar de forma integrada as políticas urbanas, numa interlocução mais ativa com os demais Ministérios, órgãos e instituições públicas. Esse tema foi abordado inclusive na carta elaborada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana destinada à Presidente Dilma Rousseff, em 6 de novembro de 2014.⁹

2.3 O Estatuto da Cidade e sua eficácia

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, tem sido aclamado internacionalmente pelos formuladores de políticas públicas como o marco regulatório mais adequado para oferecer bases jurídicas sólidas para as estratégias governamentais e sociopolíticas comprometidas com a reforma urbana. De fato, o

Estatuto apresentou instrumentos jurídicos e urbanísticos que constituíram um novo “marco de governança da terra urbana” no Brasil, mas sua eficácia tem sido contestada após mais de uma década de sua aprovação.

Algumas dificuldades na implantação de seus instrumentos podem ser mencionados:

- A mercantilização crescente e abusiva das cidades brasileiras;
- Venda em leilão dos CEPACs (Potenciais Adicionais de Construção), que configura uma utilização elitista dos novos recursos e estratégias da gestão territorial;
- A nova ordem jurídico-urbanística é em grande parte desconhecida por juristas e pela sociedade;
- Falta de capacidade técnica e planejamento integrado;
- Duplicidade, ineficiência, fragmentação e corrupção na gestão urbana.

É fundamental que haja uma política nacional de ordenamento territorial, para que os principais conteúdos do Estatuto da Cidade sejam materializados pelas leis urbanísticas, especialmente nos PDMs. O Estatuto da Metrópole, lei complementar ao Estatuto da Cidade, foi sancionado no dia 12 de janeiro de 2015, o que pode constituir um avanço no planejamento integrado. No entanto, não é por falta de leis que a política urbana é ineficiente, mas porque a distância entre a retórica e a prática é enorme. Falta, portanto, a tão comumente mencionada “vontade política”.

2.4 Atuação política e novos instrumentos jurídico-urbanísticos

Há uma série de medidas de ordem política que podem abrir novos caminhos para a reforma fundiária: ação proativa do governo sobre a especulação de lotes vagos, a integração das políticas fundiárias com as demais políticas (habitacionais, ambientais, fiscais, orçamentárias), gestão com dimensão regional/metropolitana, entre outras.

Contudo, pretendo destacar minha proposta de “Integração das Leis Urbanísticas com o Desenho Urbano”. A legislação urbanística, como qualquer lei, é prescrita em forma de textos, tabelas e mapas, deixando a desejar abordagens mais específicas que considerem as variações geométricas, volumétricas e ambientais do entorno imediato. A complexidade da cidade exige a incorporação direta do “desenho urbano” na criação das regras de uso e ocupação do solo. O campo de atuação do Direito Urbanístico deve permitir que as leis urbanísticas incorporem um alto teor de elementos gráficos, esquemas de volumetria, morfologia, estudos e variações geométricas, e uma série de “atributos de desenho” que estejam atrelados às regras urbanas.

Durante o “Atelier Ensaios Urbanos: Desenhos para o Zoneamento de São Paulo” (Concurso no qual fui premiado), nos processos de revisão participativa do Novo Plano Diretor de São Paulo, ficou claro que a discrepância entre o desenho urbano pretendido e os instrumentos legais disponíveis é um dos grandes gargalos que impede a criação de espaços urbanos socialmente mais justos, humanos e seguros.

Para tanto, é primordial a integração de juristas e urbanistas no processo de criação das leis em consonância com os esquemas de desenho. Trata-se de uma renovação nos modos de pensar a cidade e uma participação mais efetiva dos urbanistas no processo legislativo. Essa integração do “desenho urbano” com a “lei escrita” deve acontecer especialmente nos Planos Diretores, o que facilitaria muito a criação de regras claras para o planejamento territorial.

2.5 Reformulação do Programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV)

A Lei nº 11.977/2009 institui diretrizes para a regularização fundiária e cria o Programa Minha Casa Minha Vida. O programa tem sido criticado por reforçar os processos de segregação social e produção capitalista do espaço ao conduzir uma política habitacional apoiada nas empresas capitalistas, e pouca atividade junto aos

movimentos sociais e organizações populares, muito em função do conservadorismo do principal agente de financiamento, a Caixa Econômica Federal.

Algumas medidas são necessárias para o aprimoramento do programa no que diz respeito à produção de habitação de interesse social:

- Criação de mecanismos de financiamento e produção habitacional que atendam as faixas de baixa renda (até 3 salários mínimos);
- Investimento em qualidade arquitetônica. As construtoras precisam entender que o bom desenho arquitetônico não aumenta o custo da obra, pelo contrário, reduz os desperdícios e amplia a eficiência produtiva;
- Mais espaço para as práticas autogeridas, com a inclusão da possibilidade de repasse de terras públicas para essas obras;
- Nos casos de produção habitacional por construtoras, ampliar os investimentos na construção industrializada.

CONCLUSÃO

Tendo em vista essa estruturação da política e enquanto profissional da área e estudioso do tema, o que se constata é a necessidade de realizar as reformas de base e o fortalecimento dos ministérios, secretarias, órgãos e instituições atuantes nas políticas urbanas, assim como a elaboração de novos conceitos de ordem jurídico-urbanística para que o Brasil possa solucionar não apenas o problema da habitação, mas todos os desequilíbrios inerentes a um sistema que tem promovido segregação e desigualdade social no uso e ocupação das terras urbanas.

É com base nesse cenário que se justifica a realização da pesquisa aqui proposta. Espera-se contribuir para a superação dos limites ainda existentes à implementação de uma política habitacional e fundiária mais inclusiva e efetiva em nosso país.

Notas

¹ <http://oglobo.globo.com/rio/conjuntos-na-era-vargas-se-multiplicaram-para-dar-teto-trabalhadores-2773327>

² Lei Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

³ MARICATO, Ermínia. *Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

⁴ ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões*. São Paulo: Ed. 34, 2002. (3ª Edição – 2011).

⁵ FERNANDES, Edésio. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais* – Belo Horizonte: v. 20, n. 1, jan./jun. 2013.

⁶ ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões*. São Paulo: Ed. 34, 2002. (3ª Edição – 2011).

⁷ Idem.

⁸ MARICATO, Ermínia. *O nó da terra*, 2008.

⁹ <http://www.archdaily.com.br/br/759282/forum-nacional-de-reforma-urbana-elabora-carta-a-presidente-dilma-rousseff>.

Referências Bibliográficas

BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social do Brasil: volume 01*. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc, 2014.

No primeiro volume, que tem como subtítulo “Cem anos de política pública no Brasil, Nabil Bonduki faz uma análise crítica e histórica sobre a ação do Estado na questão

habitacional, incluindo os debates sobre reforma urbana e política fundiária. Esta obra investiga as primeiras ações em grande escala na Era Vargas através dos IAPs (1930-1964), o regime militar com o BNH (1964-1986), os movimentos pela reforma urbana nas décadas de 80 e 90 (1986-2002), e os avanços e retrocessos das novas políticas urbanas do governo Lula (2003-2010). Considero uma obra relevante por abranger a conjuntura política de cada momento histórico, considerando a ação estatal, órgãos públicos, investidores privados, e todos os aspectos macroeconômicos envolvidos.

ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões*. São Paulo: Ed. 34, 2002. (3ª Edição – 2011)

Arquitetura Nova trata dos dilemas da arquitetura moderna diante do Golpe de 64. Os conflitos entre a arquitetura moderna das casas burguesas de Artigas e a “Nova Arquitetura” trazida por Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, que buscava atingir um novo público, o “povão”. Os três arquitetos aliaram a atividade profissional a uma prática política revolucionária. A crítica se estende ao canteiro e ao desenho através dos escritos de Sérgio Ferro, que contesta os próprios meios de produção do sistema capitalista e os modos arcaicos de operação do canteiro de obras brasileiro.

MARICATO, Ermínia. *Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

Ermínia Maricato retrata nessa obra as políticas habitacionais e urbanas adotadas no período de governo do regime militar, analisando especialmente a atuação do BNH/SFH. Ao desvendar os reais interesses por trás das decisões políticas do regime com relação ao BNH, percebe-se que muito além do seu objetivo inicial de provisão de moradia para diminuição do déficit habitacional, o Banco tinha a função de movimentar a economia e o sistema capitalista através de suas relações com agentes privados da indústria da construção e mercado imobiliário. O livro ainda analisa as questões referentes à reforma urbana, reforma na política habitacional, terra urbana e conceitos de propriedade privada, especulação fundiária, especulação imobiliária, entre outros aspectos fundamentais da política urbana.