

## O PERCURSO DAS POLÍTICAS URBANA E HABITACIONAL BRASILEIRAS E SEUS “NOVOS” RUMOS

**Elvira Luiza Arantes Ribeiro Mancini**  
Universidade Federal de Roraima (UFRR)

### O PERCURSO DAS POLÍTICAS URBANA E HABITACIONAL BRASILEIRAS E SEUS “NOVOS” RUMOS

**Resumo:** O artigo analisa o percurso da política urbana desenvolvida no Brasil no século XX e o rumo de suas ações iniciadas no século XXI. Considera ainda o contexto político, econômico e social a partir do qual se desenvolve o processo de urbanização brasileiro, o surgimento e as ações destinadas às áreas de ocupação irregulares e precárias com fins de moradia para uma população sem acesso à cidade. Inicia, ainda, a discussão sobre a construção da Política de Habitação como referência à análise do objeto de estudo.

**Palavras-chave:** política urbana, política habitacional, desenvolvimento urbano, reforma fundiária, irregularidade urbanística.

### THE ROUTE OF THE BRAZILIAN URBAN AND HABITATION POLICIES AND THEIR “NEW” GUIDELINES

**Abstract:** This research examines the development of the Urban Policy developed in Brazil in the twentieth century, as well as its actions implemented in the twentieth-first century. This article also considers the political, economical and social contexts that it is taken into account in the Brazilian urbanizing process, as well as the emerging actions in order to consider areas that were occupied in an irregular and precarious way by part of the population that have no access to housing in the city areas. The research also starts to discuss the Brazilian housing policy as a reference to the analyze the study object.

**Key words:** urban policy, housing policy, urban development, rural area reform, urban irregular occupation.

Recebido em 17.09.2008. Aprovado em 20.11.2008.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo sobre o desenvolvimento da Política Urbana brasileira e suas implicações sobre a atual Política de Habitação, principalmente aquela de interesse social, completa um compromisso mais amplo a ser desenvolvido pela autora dentro do Curso de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFMA, durante a elaboração de sua dissertação de mestrado.

Esse trabalho pretende analisar a trajetória da política pública urbana no Brasil, desde sua estruturação na primeira metade do séc XX. Para iniciar esta análise faz-se necessário, primeiramente, o entendimento do processo de urbanização do País com a intensificação da industrialização, a partir de 1930, e a organização das cidades e das classes sociais surgidas com esse novo modo de produção capitalista.

A partir dessas considerações, foi possível traçar um panorama político e histórico da evolução das discussões no âmbito do entendimento da questão urbana brasileira, consolidado no início do séc XXI com a aprovação da lei 10.257/2001: o Estatuto da Cidade.

Nesse momento fez-se necessário focar um instrumento específico dessa Lei: o Plano Diretor Participativo e sua relação direta com a construção da Política de Habitação em nível municipal. Esse recorte situa-se em um contexto mais amplo das políticas públicas para o desenvolvimento urbano que, articuladas, promovem o acesso da população aos equipamentos e serviços urbanos, garantindo-lhe o pleno direito à cidade.

Devemos então considerar o direito à moradia afirmado pelo Ministério das Cidades atualmente:

O direito à moradia é um dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988 ampliando o conceito para além da edificação e incorporando o direito à infra-estrutura e serviços urbanos, garantindo o direito pleno à cidade. O solo urbano infra-estruturado é o insumo básico para a produção de moradias e, portanto, o planejamento e a legislação de parcelamento do solo pode e deve contribuir para viabilizar o acesso ao solo urbanizado para a população de baixa renda. (BRASIL, 2006, p. 47)

Embora as políticas em geral ofereçam soluções para sanar ou minimizar as situações de risco das populações, principalmente aquelas com menor nível sócio-econômico, a estrutura capitalista muitas vezes dificulta, ou até mesmo inviabiliza, a eficácia dessas políticas voltadas para a solução dos problemas decorrentes desse modo de produção. O reflexo desses problemas na organização das cidades é facilmente identificado: a segregação sócio-espacial é o principal deles. Essa segregação

é salientada, como característica inerente às cidades capitalistas, por Silva (1989), que afirma, ainda, que a organização das cidades (do urbano) ocorre, historicamente, de acordo com as forças produtivas e suas relações de produção; sendo a expressão, o cenário sobre o qual se constroem as relações capitalistas das cidades modernas. O urbano é também o espaço onde se desenvolvem as lutas de classes que compõem o modo de produção capitalista, sendo então considerado não só espaço de reprodução do capital, mas também o espaço da reprodução das classes sociais.

Por muito tempo, e ainda hoje, a falta de uma política nacional para a regularização fundiária articulada com outras políticas, somada a um mercado especulativo, agrava essa problemática e faz com que a população de baixa renda ocupe áreas sem infra-estrutura, inapropriadas para moradia ou até mesmo que comprometam a integridade do meio ambiente.

A discussão sobre a problemática da habitação no Brasil que se pretende desenvolver gira em torno da política de habitação de interesse social como forma de combater a informalidade urbana e de melhorar as condições das habitações da população mais pobre de todo o país.

Vale ressaltar que a falta e a precariedade das habitações decorrentes basicamente da informalidade não se resumem apenas a esse País. Essa é uma discussão que já faz parte do contexto mundial, sendo uma grande preocupação de órgãos internacionais como a ONU. Tal ponto é evidenciado na argumentação de Abramo (2003), segundo a qual a informalidade urbana não é um problema grave que atinge somente as cidades brasileiras. A informalidade em áreas urbanas é uma dificuldade enfrentada por países no mundo inteiro, principalmente aqueles em desenvolvimento, como é o caso dos países localizados na América Latina.

Nesse sentido, qualifica-se este artigo como um esforço de análise da Política Urbana brasileira com o foco para a Política de Habitação e o desenvolvimento de todo um aparato institucional com vistas a melhorar o acesso da população aos equipamentos urbanos, considerando como alternativa a ampliação do processo democrático e da cidadania. Aliado a esses objetivos, este artigo auxiliará como suporte contextual, teórico e político ao futuro estudo a ser desenvolvido especificamente sobre a situação da política habitacional em Boa Vista, Roraima.

## 2 O CONTEXTO DO URBANO CAPITALISTA

Para o entendimento da questão urbana no Brasil, faz-se necessário esclarecer alguns aspectos estruturais de sua organização, os quais são diretamente ligados ao modo de produção capitalista desenvolvido pela industrialização. A cidade, como cenário onde se desenvolve a acumulação de capital, que detém os meios de produção e que abriga a força de trabalho constitui-se como espaço

de lutas de classes, onde o direito à cidade se coloca como um dos agentes motores dessas lutas.

Na década de 1930, no início da constituição do considerado Brasil urbano-industrial, o País ainda possuía uma economia agroexportadora e com restritas relações no que se refere à divisão social do trabalho, uma vez que essa era praticamente inexistente no meio rural. Assim, para a instalação desse novo modo de produção, foi necessário desenvolver e instalar essa complexa relação no interior das fábricas. Tal instalação da divisão social do trabalho implicou o aumento da taxa de urbanização, necessária ao desenvolvimento da indústria, à criação de mão-de-obra e ainda contribuiu para o desenvolvimento de um grande exército de reserva industrial formado pela população que procurava nos centros urbano-industriais novas perspectivas para suas vidas.

A partir da segunda metade do século XX, com a industrialização e maior entrada do capital estrangeiro no país por meio das multinacionais, surge a classe média e uma nova oportunidade para os empresários, os quais viam nessa classe um novo mercado a ser explorado. Nessa época, os investimentos do Estado direcionam-se para a criação de infra-estrutura para esse novo empresariado e, além disso, diminui-se, ainda mais, os gastos com as classes de menor renda. Aumenta-se também a exploração da força de trabalho e intensifica-se a especulação imobiliária como forma de acumulação de capital, o que agrava o problema urbano para a classe trabalhadora, pois o acesso ao solo urbano infra-estruturado é condição primordial para o acesso à vida digna.

Segundo Abramo (2003, p. 23):

A maior parte da população não consegue se fixar nas áreas em que o mercado imobiliário se organiza melhor. Sem condições para pagar por uma moradia adequada, dotada da infra-estrutura presente nas regiões mais centrais, a população se periferiza.

O mesmo autor faz ainda alguns questionamentos sobre a atuação do mercado imobiliário nas cidades latino-americanas para tentar entender "[...] como funciona o mercado de terras nessas cidades e qual o papel na promoção do bem-estar ou do mal-estar dessas populações? E mais, como esse mercado pode funcionar com tamanhas desigualdades sociais e urbanas?". (ABRAMO, 2003, p. 7)

Por todos esses motivos é que as cidades se apresentam como grandes espaços onde acontecem as lutas das classes sociais, as quais procuram se estabelecer econômica e politicamente diante da organização que o capitalismo impõe.

É diante dessa problemática urbana que aparece a figura do Estado capitalista estabelecendo um papel mediador dessas contradições decorrentes

do capitalismo sem, no entanto, eliminá-las, apenas controlando-as.

### 3 A QUESTÃO URBANA COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

#### 3.1 Breve contexto

A organização espacial urbana das cidades capitalistas, a especulação imobiliária e a conseqüente falta de acesso à terra urbanizada decorrentes desse modo de produção, fazem com que as classes mais pobres encontrem diferentes soluções para a instalação de suas habitações e para a reprodução mais barata de suas próprias vidas. Assim, desenvolveram e desenvolvem-se, ainda, as favelas, os cortiços, as palafitas, a autoconstrução e as ocupações organizadas de terrenos públicos ou privados.

Diante dessa situação, Silva (1989, p. 34) afirma que:

a localização geográfica das classes populares fora da cidade decorre do fato de a "escolha" do local de moradia ser condicionada por uma restrição, sobretudo financeira, que provoca a segregação dessas classes como decorrência intrínseca do capitalismo reforçada pela ação do Estado, uma vez que o capitalismo, industrialização e proletarização são fenômenos imbricados.

No início do séc. XX as primeiras ações do Estado em relação à problemática urbana aconteceram no Rio de Janeiro e em São Paulo, cidades que iniciaram o processo de industrialização no país. Tais ações conformaram mais uma política de controle, de exclusão e com interesses econômicos do que propriamente uma política preocupada com o caráter social para o desenvolvimento urbano das cidades no País.

Segundo Silva (1989), até a década de 1940 as intervenções do Estado em relação à questão urbana eram mais de cunho sanitaria para o controle de focos de doenças. Todas as medidas do Estado, a partir dessa data, levado pelo interesse econômico e político e preocupado com o desenvolvimento da indústria, só contribuíram para a segregação sócio-espacial da cidade.

Com os governos militares a questão urbana foi tratada de forma diferente e houve bastante investimento para o melhoramento da urbanização das cidades. No entanto, a preocupação não era com a problemática social causada pela urbanização descontrolada, mas, sim, com a legitimação de uma forma de governo ditatorial e, ainda, com a organização espacial das cidades para atender às exigências crescentes da economia, como produção, circulação e consumo do capitalismo.

Concentram-se os meios de produção e a força de trabalho. Assim, durante todo o período militar surgem ações do Estado para satisfazer os interesses políticos, e principalmente econômicos, de reprodução do capitalismo e da mão-de-obra. Habitação, transporte para a população, de matéria prima e escoamento da produção, energia, saneamento, assistência à saúde, educação, comunicação, bancos, etc. foram áreas de investimentos desses governos. No caso deste estudo, vale ressaltar a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, em 1964, pelos governos militares para o financiamento de habitações.

O final da década de 80 e o início de 1990 foram marcados pela transição dos governos militares para os civis, a qual teve seu auge com a promulgação da Constituição de 1988, construída com a participação de vários movimentos sociais surgidos ou ampliados nas décadas de 70 e 80 e, no caso desta pesquisa, vale ressaltar aqueles envolvidos com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana que conseguiram, com essa Constituição, redefinir o papel da cidade. No que diz respeito ao Planejamento Urbano, a Carta de 1988 traz pela primeira vez, nos seus artigos 182 e 183, do capítulo da Política Urbana, “a função social da cidade e da propriedade urbana”.

Em 1987 a articulação entre os movimentos sociais urbanos e o Fórum Nacional de Reforma Urbana coloca na arena de discussão da Política Urbana brasileira o “direito à cidade e à cidadania” - o qual deve ser concedido a todo cidadão – e propõe, ainda, que a gestão das cidades deve ser realizada de maneira democrática, com a participação de representantes de todos os setores da sociedade civil, estabelecendo, assim, o privilégio do interesse coletivo de acesso aos bens e serviços das cidades e não aos interesses privados. Todas essas discussões avançaram por toda a década de 1990 e culminaram na elaboração de um documento que regulamenta as diretrizes da Política Urbana presentes na Constituição de 1988: a lei nº 10.257 de julho de 2001, o chamado Estatuto da Cidade.

No entanto, vale ressaltar que, entre a Constituição de 1988 e a promulgação do Estatuto da Cidade como lei, várias mudanças ocorreram nas políticas públicas sociais no Brasil. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso o processo do “ajuste brasileiro”, começado no início da década de 1990 com o governo Collor, torna-se mais nítido, assim como as suas consequências econômicas e sociais.

O eixo central na condução da política econômica é o combate à inflação mediante o Plano de Estabilização, cujo sucesso passou a ser condição *sine qua non*, segundo o discurso governista, para a retomada do crescimento. Para a consecução desse objetivo qualquer meio era justificável, inclusive uma recessão sem limites. (SOARES, 2002, p. 39)

Assim, para autoras como Behring e Boschetti (2007) e Soares (2002), nessa época o estado brasileiro passou por um desmonte, principalmente no que diz respeito ao financiamento das políticas sociais, contribuindo para o agravamento da distribuição desigual de renda e aumento da pobreza, dificultando o acesso dos pobres aos serviços básicos de suprimento de água, esgoto sanitário, coleta de lixo, saúde e educação.

Foi em 1995 que houve a definição de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano marcada pela implementação de uma modalidade descentralizada de gestão da política federal. Havia, naquele momento, um discurso neoliberal que apoiava a Reforma do Estado brasileiro e que fazia apologia à descentralização como forma de reduzir a corrupção e ineficiência administrativa das gestões anteriores.

Argumentavam ainda que a descentralização apresentava formas mais democráticas e eficientes de gestão e que os problemas do espaço urbano brasileiro, tão heterogêneo, poderiam ser melhor solucionados por meio de formas descentralizadas de decisão para alocação dos recursos federais.

Assim, o governo FHC dá nova orientação à política urbana e afirma que as necessidades em investimento para áreas de desenvolvimento urbano são tão grandes que o governo federal não pode mais ser o principal financiador dessa política, como foi o Banco Nacional de Habitação. De acordo com Arretche (2000), abre-se o setor para os investimentos privados e para o co-financiamento de estados e municípios justificando o novo modelo descentralizado proposto.

Nesse novo modelo a União assume o papel normativo e de fomento das políticas urbanas e dos programas a elas vinculados. Os Estados assumem a regulação e o controle dos serviços prestados. Já os agentes privados e os municípios se encarregam da função de executar os programas.

Assim, percebe-se que a Política Urbana desenvolvida na década de 1990 pouco seguiu o que preconizava a Carta de 1988, consolidando-se apenas àquelas diretrizes que possibilitavam a legitimação da política econômica neoliberal desenvolvida nesse período, como é o caso da condução da política urbana de forma descentralizada. Já instrumentos que possibilitassem a participação da sociedade nunca foram desenvolvidos no contexto neoliberal.

### 3.2 O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo

O Estatuto da Cidade surge como uma lei que legitima os conceitos de descentralização e participação preconizados pela Carta de 1988. Nele está contido um conjunto de princípios e instrumentos que orienta o planejamento e a gestão urbana dos municípios.

Sabe-se que o processo de urbanização brasileiro foi realizado por meio de planejamentos

que respondiam aos interesses econômicos e políticos das classes dominantes e que sempre foram desenvolvidos isolados do processo de gestão. Não havia interlocução entre o poder público e a sociedade, exceto aos segmentos econômicos e técnicos (empresários imobiliários, empreiteiros, engenheiros, arquitetos) ligados diretamente aos planos urbanísticos.

A impossibilidade de participação dos vários segmentos da sociedade nos processos decisórios e de gestão dos planos urbanísticos contribuiu para ampliar ainda mais o processo de exclusão sócio-espacial das cidades.

É nesse contexto que o Estatuto da Cidade, regulamentado após mais de 10 anos da Constituição Federal, vem institucionalizar os instrumentos para descentralização e democratização do planejamento e gestão urbana. Não se pode afirmar que o Estatuto da Cidade é o modelo ideal e único de legislação para democratização da questão urbana no País. No entanto, há que se concordar que, anteriormente a essa Lei, o Brasil nunca contou com instrumentos que admitissem tão amplamente a participação popular na discussão sobre os problemas das cidades.

Foi o Estatuto da Cidade que regulamentou e normatizou a elaboração do conjunto de diretrizes gerais da política urbana que objetiva, entre outras coisas, o "desenvolvimento das funções sociais das cidades possibilitando a elaboração de uma política urbana local a partir da participação democrática dos cidadãos". (INSTITUTO PÓLIS, 2005, p. 40)

Entre os instrumentos de garantia da participação popular na discussão para o direcionamento da política urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade estão os conselhos, as conferências de política urbana e os debates, consultas e audiências públicas, todos previstos para todos os âmbitos de governos.

De acordo com a lei 10.257/2001, esses instrumentos "são espaços públicos de diálogo entre os diversos interesses provenientes da sociedade civil, de proposições partindo dos diversos setores, de avaliação e fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades." (INSTITUTO PÓLIS, 2005, p. 194)

No capítulo II, artigo 4º do Estatuto da Cidade, estão relacionados vários instrumentos importantes da política urbana. Entre eles, os incisos III, IV e V que, respectivamente, correspondem ao planejamento municipal, aos institutos tributários e financeiros e aos institutos jurídicos e políticos que são os que mais interferem na organização sócio-espacial, pois definem o entendimento diferenciado de partes dos municípios, garantindo o pleno "direito à cidade" aos cidadãos.

Entre os instrumentos mencionados anteriormente, há também o Plano Diretor, que é um ponto que merece destaque. Isso porque a proposta de um Plano Diretor Municipal, institucionalizado como lei municipal, tal qual

apresentado pelo Estatuto da Cidade, possibilita planejar as cidades e os municípios de forma articulada, considerando toda a infra-estrutura urbana necessária para a garantia de sua plena função social, possibilitando melhores condições de moradia.

Os planos diretores municipais foram institucionalizados na década de 1970, quando as cidades brasileiras estavam em meio a um rápido processo de urbanização. Isso quer dizer que já na época dos governos militares elaboravam-se Planos Diretores; no entanto, esses Planos ainda demonstravam somente uma visão tecnocrática do processo de elaboração das estratégias de regulação urbanística e, na maioria dos casos, ignoravam a incapacidade de acesso aos serviços urbanos das populações de baixa renda.

O Plano Diretor re-institucionalizado pelo Estatuto da Cidade responde às reivindicações dos movimentos para a Reforma Urbana existente nas décadas de 70 e 80, os quais, como já foi dito, reclamavam o direito à cidade e à cidadania.

O Plano Diretor agora proposto insere no seu processo de elaboração os instrumentos de participação popular citados anteriormente. Ele passa a ser um instrumento legal no nível municipal que, obrigatoriamente, deve ser elaborado e ter sua gestão acompanhada pela participação da população e das associações representativas de vários segmentos sociais e econômicos. Deve conter ainda orientações para a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, incluindo em seu escopo as determinações das políticas nacionais de preservação cultural e ambiental, de turismo, de mobilidade urbana, habitação e outros.

Vale ressaltar que as orientações do Estatuto da Cidade e, posteriormente, do Ministério das Cidades (MCidades) não devem ser seguidas, rigorosamente, apenas como reprodução de modelos tecno-burocráticos existentes. Para que o Plano Diretor de uma cidade tenha sucesso e grande abrangência de soluções, no que diz respeito ao planejamento urbano, esse documento deve discutir, incorporar e respeitar as especificidades de cada município e população envolvidos.

Segundo o MCidades,

O objetivo fundamental do Plano Diretor é estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos. (BRASIL, 2005, p. 15)

No entanto, para garantir a função social da cidade é necessário que o Plano Diretor seja capaz de organizar, de forma integrada, as diferentes políticas para o desenvolvimento urbano e ainda permitir a ampla participação popular. Caso contrário, esse documento de lei caracterizar-se-á

apenas como mera determinação legal, sem valor político estratégico algum no âmbito da gestão dos municípios.

O Plano Diretor deve conter, ainda, os objetivos que se pretende alcançar para a questão urbana de uma cidade, os apontamentos de estratégias e instrumentos para atingi-los. Cada município, na construção de seu Plano Diretor, tem autonomia para a escolha dos instrumentos que melhor atendam ao seu desenvolvimento urbano. Esses instrumentos, presentes no Estatuto da Cidade, devem estar em consonância com a realidade urbana de cada município para que garantam que o Plano trace corretamente as estratégias de planejamento para a cidade.

No que diz respeito à participação popular, o MCidades estabelece que o Plano Diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos, feita por representantes durante todo o processo de elaboração do documento. O processo deve ser conduzido pelo poder Executivo articulado com os representantes no poder Legislativo e com a sociedade civil.

Sobre esse argumento cabe evidenciar dois pontos que, segundo Silva (2003, p. 17), foram de grande preocupação dos autores da democracia participativa iniciada na Europa nos anos 1960. O primeiro refere-se às desigualdades econômicas, pois, segundo eles, essa circunstância não permite que os indivíduos participem “em iguais condições da vida social e política do país”. O segundo diz respeito ao novo papel desses indivíduos na construção das políticas, pois, de consumidores dos bens políticos, eles passam a atuar como construtores e executores dessas políticas.

Analisando a argumentação, pode-se afirmar que o primeiro argumento é muito importante nesta discussão, pois é um ponto que, se não for bem trabalhado nos processos participativos, enfraquece o discurso e os objetivos da participação proposto pelo MCidades. Isso porque a história política do Brasil foi construída por intermédio de meios escusos, com estabelecimento de relações clientelistas, de barganha política, com construção de currais eleitorais, compra de votos, etc. que deixaram marcas e que, no caso deste estudo, ainda hoje podem ser identificadas nos processos de urbanização e regularização de áreas informais. A população pobre, sem conhecimento político dos seus reais direitos diante da cidade, contenta-se com investimentos insuficientes de caráter clientelista que servem de moedas de troca de inúmeros governos; enquanto o empresariado imobiliário, ciente de seus interesses na condução da política urbana, articula-se pressionando os governantes para satisfação e rentabilidade de seus negócios.

É por isso que os processos participativos para condução da política urbana e de todas as políticas setoriais que a compõem devem ter procedimentos transparentes, no que diz respeito à metodologia

utilizada, para capacitarem a população e os técnicos a coletarem os dados provenientes dos processos participativos e a sistematizarem esses dados e divulgarem os resultados para a sociedade.

Complementando a discussão sobre as limitações do processo de democratização das políticas sociais por meio da participação, cabe ressaltar que, para além das leis e instrumentos que institucionalizam os procedimentos de participação popular (conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular), é indispensável que se considere a capacidade da organização dos movimentos sociais e, ainda, o tipo de conduta política em todos os níveis de governo, mas, principalmente, o da gestão municipal, espaço a que mais diretamente a população tem acesso e pode expressar suas demandas.

A resposta satisfatória dessas demandas está diretamente ligada à capacidade técnica dos gestores do município e, ainda, à vontade e ao interesse político dos mesmos em mudar e melhorar as condições de vida das populações pobres de seus municípios.

No entanto, mesmo diante de toda essa controvérsia em relação aos processos participativos para construção da política urbana e diante do que já se conhecia sobre as práticas urbanas anteriores, o momento de institucionalização do Estatuto da Cidade legitimando a possibilidade da participação popular foi – e atualmente ainda é – a forma mais próxima à sociedade. Pode-se afirmar que, se o processo de participação popular para se pensar as cidades for desenvolvido legalmente e com comprometimento das partes envolvidas, esse, atualmente, é o meio mais efetivo para se tentar levantar as reais demandas urbanas e se começar a resolver os problemas das cidades.

#### 4 A POLÍTICA HABITACIONAL A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE

A Política de Desenvolvimento Urbano, especificamente a Política Nacional de Habitação que teve sua consolidação com o BNH na década de 1960, a possibilidade de ampliação de sua abrangência com a Constituição de 1988 e seu “declínio” ou “crise” com a política neoliberal da década de 1990 abrem o séc. XXI diante de um contexto urbano mais bem estruturado. Isso porque, após longos anos de tentativa de consolidação de uma nova estrutura para essa política, algumas conquistas foram realizadas e alguns “novos”<sup>1</sup> instrumentos institucionalizados. Tais instrumentos, entre os quais o Estatuto da Cidade é o primeiro e mais abrangente, como já visto, determinam orientações para a Política de Desenvolvimento Urbano, incluindo a Política Habitacional.

Nesse sentido, vale ressaltar algumas diretrizes e instrumentos estabelecidos para a Política Urbana pelo Estatuto das Cidades e que possuem relação direta com a Política de Habitação.

Em seu Artigo 2º, o Estatuto da Cidade prevê:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

São vários os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade para a definição da política urbana municipal. No contexto deste estudo o Plano Diretor merece destaque, pois além de possibilitar o planejamento das cidades e dos municípios, de forma articulada, no âmbito do desenvolvimento urbano, possui também instrumentos tributários, jurídicos e políticos que interferem diretamente na administração municipal. No Artigo 40, parágrafo primeiro do Estatuto da Cidade essa definição do caráter administrativo do Plano Diretor fica bem clara: "O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas." (BRASIL, 2005, p. 47).

Além disso, no que se refere aos Planos Diretores, a elaboração de diretrizes para a regularização fundiária das cidades apresenta-se com papel relevante. Na medida em que, segundo o Instituto Pólis (2002, p. 33), o município é o:

principal ente federativo responsável pela promoção da política urbana que engloba a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda assegurando-se o direito à moradia da população", "garantindo o uso e ocupação do solo adequado às necessidades de moradia digna dos moradores" e combatendo "a desigualdade social e melhorando as condições de vida da população dos assentamentos informais e precários.

Ainda no que diz respeito aos Planos Diretores, o Estatuto obrigou os municípios com mais de 20 mil habitantes, cidades integrantes de regiões metropolitanas ou de áreas de especial interesse turístico e significativo impacto ambiental a aprovarem e executarem seus Planos Diretores até 2006, com revisão máxima a cada dez anos, punindo por improbidade administrativa os prefeitos que não formulassem os Planos de municípios.

Especificamente no âmbito da Política Habitacional Municipal, os Planos Diretores devem estabelecer diretrizes nas quais devem estar

contidas, minimamente, orientações gerais para a elaboração dessa política com base nos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como:

- Zonas Especiais de Interesse Social;
- Regularização Fundiária;
- Entre outros instrumentos da política urbana que têm interface direta ou indireta com habitação.

As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são outro instrumento da política urbana definida pelo Estatuto da Cidade que merece destaque na elaboração da política de habitação municipal. Já utilizado por várias prefeituras do país, desde os anos 80, esse instrumento representa a luta dos movimentos sociais de assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e pela regularização fundiária dessas áreas.

A utilização desse instrumento em determinada área da cidade permite inserir assentamentos irregulares à malha urbana tornando-os regulares juridicamente, possibilitando a introdução de serviços e de infra-estrutura, regulando o mercado de terras urbanas, aumentando a arrecadação do município. Permite, ainda, que terrenos não edificadas, não utilizados ou subutilizados sem destinação social sejam transformados em áreas para programas habitacionais.

No entanto, vale ressaltar que a especificidade das ZEIS encontra-se, entre outras características, na taxa de impostos e dos serviços prestados nessas áreas, pois as cobranças podem ser inexistentes ou muito menores que em outras áreas urbanas com a finalidade de conter a especulação de áreas até então marginalizadas e para evitar a expulsão e manter, no próprio local, a população considerada de baixa renda. Além disso, padrões urbanísticos de uso e ocupação do solo, tamanhos de lotes e caixas de ruas diferenciados e específicos para as ZEIS complementam as características dessas áreas.

De acordo com o Instituto Pólis, a regulamentação de uma ZEIS pode ser feita pelo próprio Plano Diretor Municipal ou por outra lei específica; podendo os próprios moradores, associação que represente a comunidade, órgãos municipais ou a Câmara Municipal solicitarem reconhecimento e a declaração de determinada área em ZEIS.

Além disso, uma reorganização institucional, criada no nível federal, contribuiu para a melhor definição da Política Nacional de Habitação. Em 2003, no primeiro mandato do governo Lula foi criado o Ministério das Cidades, que submete a um mesmo órgão burocrático três secretarias nacionais ligadas diretamente à questão urbana possibilitando a construção de uma Política de Desenvolvimento Urbano mais abrangente. As secretarias de Habitação, Saneamento Ambiental e Transporte e Mobilidade são responsáveis respectivamente: por formular e propor os instrumentos para a

implementação da Política Nacional de Habitação; assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável e à vida em ambiente salubre nas cidades e no campo e formular e implementar a política de mobilidade urbana sustentável, entendida como a reunião das políticas de transporte e de circulação.

De acordo com o exposto, essas foram as orientações da Política Nacional de Habitação e suas diretrizes para as unidades subnacionais até o início do século XXI.

No entanto, a Política Habitacional ainda carecia de mais instrumentos para melhor consolidar a política habitacional de interesse social; por isso, em 2005, o Ministério das Cidades, para priorizar a construção de habitações para a população de baixa renda e na tentativa de articular as políticas e programas habitacionais nos três níveis de governo, contou com a promulgação da Lei 11.124/2005 que criou o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS/ FNHIS e Conselho Gestor do FNHIS, todos submetidos ao Sistema Nacional de Habitação.

Dessa forma, o FNHIS prioriza o financiamento de programas e projetos específicos para população de baixa renda restringindo os beneficiários àqueles que componham famílias com orçamento total de zero a três salários mínimos ou de zero até cinco salários mínimos, como pode ser verificado pelo Programa Crédito Solidário.

No seu Art 12, a Lei de criação do SNHIS/FNHIS estabelece que somente os estados, DF e municípios podem acessar o Orçamento Geral da União que financia o FNHIS, mas, para isso, a partir de 2006, aqueles deveriam ter aderido ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e cumprido os seguintes requisitos: assinar o Termo de Adesão, constituir o Fundo Habitacional (Estadual ou Municipal) de Interesse Social, criar o Conselho Gestor do Fundo e elaborar o Plano de Habitação de Interesse Social Estadual ou Municipal.

Isso significa dizer que, a partir de 2006, os estados e municípios estavam obrigados a priorizar a problemática da habitação de interesse social, tornando-se imprescindível o entendimento das questões habitacionais locais com o desenvolvimento de estudos e pesquisas que pudessem fundamentar os planos municipais de habitação para que esses, de fato, atingissem o objetivo de implementar as diretrizes da Política Nacional de Habitação.

Essa lei de 2005 foi a última considerada significativa referente ao financiamento de habitações de interesse social. No entanto, tramita pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana, e apoiada pelos movimentos sociais ligados a ele, a discussão da possibilidade de, por meio de apresentação de projetos e preenchimentos de todos os requisitos, que as instituições formadas pelos movimentos sociais organizados e institucionalizados, cooperativas e instituições

privadas sem fins lucrativos também possam acessar o FNHIS.

Tal resolução, sendo aceita, aumentaria a abrangência da população beneficiária de forma geral e garantiria que, independentemente da vontade política ou da capacidade técnica de Estados e Municípios, a Política Habitacional de Interesse Social possa ser implementada.

## 5 CONCLUSÃO

Por meio do breve percurso pela Política de Desenvolvimento Urbano e pela Política Habitacional brasileiras apresentadas neste artigo pode-se perceber como tais políticas tiveram uma condução voltada para os interesses políticos e principalmente econômicos do País. E, ainda, como tais políticas influenciam diretamente na qualidade de vida das populações, pois possibilitam a redução de parte das desigualdades sociais nos municípios.

De acordo com análise realizada, percebe-se que o século XXI começou a trazer novas “perspectivas” para a política Nacional de Habitação que pretende permitir uma maior participação democrática da população na elaboração das políticas municipais, garantindo a todos o direito às funções sociais da cidade.

No entanto, todas as diretrizes e orientações, colocadas em prática até então, não são nenhum tipo de inovação no modo de se pensar a organização das cidades. Elas aparecem, sim, como resultado de muitas discussões e lutas mobilizadas, principalmente, pelos movimentos sociais.

Analisando as atuais diretrizes, percebe-se uma maior preocupação com a necessidade de integração da Política Habitacional com todas as políticas relacionadas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, principalmente no que diz respeito à Política Fundiária.

Essa última é a responsável por estabelecer as bases das políticas urbanas em geral, principalmente no âmbito dos municípios, permitindo a integração urbana de assentamentos precários, garantindo sua urbanização, regularização fundiária e inclusão social da população de baixa renda.

Esses novos instrumentos da Política Urbana possibilitam, ainda, a participação popular na construção do planejamento das cidades, estabelecendo relação mais próxima entre os formuladores, implementadores e seus beneficiários.

A vantagem desse processo é que, mesmo seguindo orientações nacionais para a elaboração de programas e projetos urbanos e habitacionais, existe a possibilidade de adaptá-lo à realidade das regiões.

Isso porque, por exemplo, diferentemente da política de saúde que garante o direito à assistência básica, pensada de maneira uniforme por todo o País, as Políticas Urbanas e de Habitação, no nível municipal, precisam considerar suas características específicas, determinadas pelas diferenças sociais, econômicas, culturais e climáticas que orientam de

maneira diferente a organização espacial de cada cidade e suas diferentes necessidades.

No entanto, de acordo com o que foi explicitado, percebe-se que a Política Nacional de Habitação, particularmente a de Interesse social, ainda está em processo de construção, para o qual já foram estabelecidos vários instrumentos e diretrizes para sua consolidação efetiva. Contudo, uma vez que a maioria desses instrumentos ainda são muito recentes, é necessário tempo para que se discutam os resultados e se proponham mudanças mais circunstanciais.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro (Org.). **A cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e História. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Cadernos Midades Habitação**. Política nacional de habitação – vol 4. 2006.

INSTITUTO PÓLIS. **Regularização da terra e moradia, o que é e como implementar**. São Paulo: Gráfica Peres, 2002.

\_\_\_\_\_. Laboratório de Desenvolvimento Local. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. .3.ed. Brasília, 2005.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na "reforma" do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, 103).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política Habitacional Brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

## NOTA

1. Cabe aqui ressaltar o adjetivo "novo" pelo fato de que esses instrumentos são novos uma vez que nunca antes foram institucionalizados. No entanto, tais instrumentos são apenas a materialização e a conquista de antigas reivindicações e discussões realizadas durante as décadas de 1980 e 1990.

**Elvira Luiza Arantes Ribeiro Mancini**

Professora Auxiliar do Departamento de Arquitetura e Urbanismo - UFRR  
E-mail: elarant@terra.com.br

**Universidade Federal de Roraima - UFRR**

Campus Cauamé: BR 174, Km 12  
Bairro Monte Cristo - Boa Vista - RR  
CEP: 69300-000