

HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO: O DESAFIO DA PRÓXIMA DÉCADA

Erminia Maricato¹

Set. 1999

Vamos partir da exclusão territorial como característica do processo de urbanização no Brasil para depois verificar, rapidamente, as alternativas de contrariar o desenvolvimento de processo tão desigual.

A invasão de terras urbanas é parte integrante do processo de urbanização no país. Gilberto Freire se refere a ela como prática de 100 anos atrás. A novidade recente, que vem dos anos 80, é que as invasões começam a se transformar: de ocupações gradativas, resultado de ações individuais familiares, para ganhar um sentido massivo e organizado, a partir da crise econômica que se inicia em 1979. Várias cidades brasileiras apresentam, a partir dessa data a ocorrência de ocupações coletivas e organizadas de terra, mais raras nas décadas anteriores. Isto não significa que as ocupações gradativas e espontâneas deixaram de existir. Ao contrário, continuaram a se fazer e a constituir a maior causa da origem da formação de favelas, mas o fato é que passaram, a partir dessa data, a conviver com a nova prática citada.

Vamos partir da condição jurídica totalmente ilegal de propriedade do lote para definir o que chamamos de favela. Outras denominações são utilizadas nas diversas regiões do Brasil: “áreas de posse” em Goiânia, “vilas” em Porto Alegre, para nos determos em apenas duas. Os movimentos sociais que lutam pela moradia rejeitam o termo “invasão”, que consideram ofensivo e adotam “ocupação”. Para o que nos interessa aqui, a caracterização jurídica de propriedade é o que conta na definição, já que, somente ela, assegura o direito de permanência no local.

Vamos fazer ainda uma simplificação em relação aos graus de ilegalidade ou de irregularidade decorrentes da legislação urbanística, na apropriação do solo urbano.

Se considerarmos que toda a população moradora de favelas invadiu terras para morar, estaremos nos referindo a mais de 20% da população de Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre (LABHAB, 1999), 28% da população de Fortaleza (LABHAB, 1999) e 33% da população de Salvador (SOUZA, 1990). Nas cidades do Norte e Centro Oeste (Belém, Manaus, Porto Velho, Rio Branco, Cuiabá/Várzea Grande) essa relação pode se revelar mais grave. A cidade do Recife, segundo o próprio IBGE, a população moradora de favelas chega a 40%. Os dados mostram que a invasão de terras é quase mais regra do que exceção nas grandes cidades.

Se somarmos os moradores de favelas aos moradores de loteamentos ilegais temos quase metade da população dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo. Um levantamento sobre o mercado residencial na cidade de São Paulo mostrou que nos últimos 15 anos, a oferta de lotes ilegais suplantou a soma de todas as formas de unidades habitacionais oferecidas pelo mercado privado legal.²

Não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas em todo o Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre a qual as favelas se instalam, o IBGE apresenta dados bastante subdimensionados. A busca de números mais rigorosos nos conduz a alguns municípios, teses acadêmicas ou organismos estaduais que entretanto fornecem dados localizados.

O município de São Paulo tinha perto de 1% de sua população vivendo em favelas no início dos anos 70 e tem quase 20% no início dos anos 90. (SEHAB/PMSP 1973- FIPE USP, 1993). Portanto, entre 1973 e 1993, a população moradora de favelas cresceu 17,80% ao ano.

¹ Profa. Titular da USP, secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (1989 - 1992) e Secretária Executiva do MCidades (2003 - 2005). Participou da criação do MCidades (2003) e coordenou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (até 2005).

² Ver a respeito o trabalho *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*, citado na bibliografia.

Segundo dados do IBGE (subdimensionados, como já foi destacado), o Brasil tinha 1,89 da população vivendo em favelas em 1980 e 3,28% em 1991. A tendência de grande aumento foi captada, embora os números absolutos não sejam corretos.

A falta de dados, que mostra o desconhecimento sobre o tema, já é, por si, reveladora.

Esta gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem afrontar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. Apesar de o processo de urbanização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano. As resistências que, durante décadas, buscaram contrariar a abolição do trabalho escravo, marcaram o surgimento do trabalho livre. A cidade é, em grande parte, reprodução da força de trabalho. Desde sempre, essa reprodução, entre nós, não se deu, totalmente pelas vias formais e sim pelos expedientes de subsistência, que vigem até pleno final do século XX.

O QUE FAZER?

Redirecionar tal rumo da história não é tarefa pequena e nem de pouco tempo. Sociedades desiguais produzem cidades desiguais, e sabemos que o Brasil se destaca mundialmente, em relação a essa característica. A luta pelo acesso à moradia é uma luta para a transformação da sociedade, especialmente porque a moradia é uma mercadoria especial. Ela demanda terra, ou melhor, terra urbanizada, financiamento à produção e financiamento para a venda. Nesse sentido, ela tem uma vinculação com a macro economia já que o mercado depende de regulação pública e subsídios ao financiamento. Ao disputar investimentos com outros ativos financeiros, ela exigiria mover o coração da política econômica. Por outro lado ela tem também uma ligação com os mais vivos interesses que estão presentes no poder local: aqueles que disputam os investimentos públicos em infra-estrutura urbana para se apropriar da valorização imobiliária. Raros são os casos de orçamento municipal, no Brasil, que não obedecem à influência dos empresários imobiliários e proprietários de terra. Porto Alegre é, há alguns anos, uma honrosa exceção graças ao orçamento participativo.

O mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população que em algumas cidades não ultrapassa os 50%. É para ela que a gestão urbana se faz: as leis e códigos, as obras, a manutenção, o controle do ambiente construído. Quanto menor o mercado, maior a exclusão e a ilegalidade, maiores são os lucros especulativos, menor é a produtividade na indústria da construção. **Daí a necessidade de repensar o mercado para repensar as políticas sociais.** A ampliação do mercado em direção às classes média e média baixa liberam estas da disputa pelos recursos subsidiados que podem, então, concentrar-se no atendimento da população de baixa renda.

As prefeituras e Câmaras Municipais podem executar políticas includentes que aliviem a carência habitacional. Para fazer um resumo bastante sucinto, vamos citar apenas algumas das principais medidas e ações que vão nesse sentido:

- urbanização e regularização de vilas e favelas
- promulgação de nova legislação: Aeis- Áreas Especiais de Interesse Social, HIS- Habitação de Interesse Social, de modo a favorecer a produção de interesse social
- aplicação de instrumentos ou planos que auxiliam a baixar o preço da terra- IPTU progressivo e permanentemente atualizado, urbanização compulsória, produção consorciada, direito de preempção, entre outros
- disseminação da infra-estrutura (obras, manutenção e fiscalização) em áreas definidas para uso social
- apoio à produção não lucrativa (cooperativas, associações)

O maior problema referente ao fundiário, atribuição fundamentalmente municipal, após a Constituição de 1988, está na correlação de forças e não na ausência de suporte legal, segundo vários juristas eminentes, entre os quais citamos Miguel Baldez e XXXXX. Os

investidores imobiliários, que detêm muito poder e influência na definição da realização orçamentária, como já foi destacado têm logrado impedir a aplicação de uma figura prevista na Constituição de 1988, a função social da propriedade, contando com a ajuda, para isso, do poder judiciário. Exige-se para tal, a regulamentação do artigo 182 da referida Constituição, o que ainda não aconteceu, passados dez anos de sua promulgação.

É importante destacar ainda que os Planos urbanísticos, ao privilegiar o que podemos chamar de “cidade do mercado imobiliário”, deixam de levar em consideração o principal problema do desenvolvimento urbano em nosso país, ou seja, a relação entre transporte público e oferta de moradia. A ausência de formação técnica e profissional combina-se a uma leitura ideológica da cidade...mesmo entre os urbanistas.

Qualquer autoridade municipal percebe que, dependendo da taxa de crescimento populacional de sua cidade, o município é absolutamente incapaz de evitar a ocupação ilegal e predatória do solo. Especialmente quando o crescimento intenso provém da migração da população pobre expulsa das zonas rurais.

Os governos e parlamentos estaduais podem dar uma contribuição importante à política municipal de desenvolvimento urbano quando tem condições de ampliar os recursos fiscais. É o caso do Estado de São Paulo, onde a arrecadação de 1% do ICMS permitiu alavancar uma significativa soma de recursos, que, se mais adequadamente aplicada, ajudaria a aliviar a gigantesca carência em certas regiões. (Infelizmente o investimento prioriza as regiões que menos crescem, no Estado). Essa condição depende da situação econômica de cada estado da federação.

Finalmente cabe notar que dificilmente o perfil atual de carência habitacional mudará sem algumas medidas ao nível federal. Elas dizem respeito, como já foi destacado ao financiamento imobiliário, já que a regulamentação da função social da propriedade segundo alguns juristas poderia dispensar a regulamentação (Como registra, frequentemente, a história do país a lei se aplica segundo as circunstâncias e os donos do poder).

O Sistema Financeiro da Habitação e seu agente central, o Banco nacional da Habitação, apoiaram o financiamento de, praticamente, ¼ das moradias construídas no país entre 1964 e 1986 (ano da extinção do BNH). Foi um significativo movimento de construção que, somado às obras de saneamento e demais obras de infra-estrutura financiadas pelo sistema, foi determinante para mudar o perfil das cidades brasileiras, a estrutura do mercado imobiliário e, em grande parte, a indústria de materiais de construção. Entretanto, já é bastante conhecido, o que vários estudos acadêmicos mostraram, quais foram os grandes beneficiados com essa produção: políticos de perfil clientelista, proprietários de terra e imóveis, promotores imobiliários, indústria da construção, e, em especial, a classe média, sustentáculo do regime militar, que absorveu a maior parte dos recursos subsidiados. Subsídios estes que tiveram origem no FGTS arrecadado na atividade produtiva ou que sobram na imensa dívida do FCVS, que passa de R\$ 50 bilhões, e que está na conta do tesouro nacional.

Não se pretende negar a modernização do ambiente construído e da sociedade trazida por esse grande movimento de construção. Mas é preciso destacar que, ao mesmo tempo, ele aprofundou a desigualdade e a segregação, ao dirigir grande parte dos subsídios ao mercado privado e não à população mais pobre.

A situação que se configurou nas chamadas décadas perdidas- anos 80 e 90 – justifica, de alguma forma, uma referência usual feita ao BNH: “ruim com ele, pior sem ele”.

A ausência de uma política habitacional que regule o mercado privado e que dê conta da população de baixa renda é, sem dúvida, o grande elemento de deterioração das cidades brasileiras. Defendê-la passa pela mudança no coração do modelo econômico: altos juros, pagamento da dívida externa, corte nas políticas sociais, privatização de setores estratégicos, privilégio ao capital financeiro, etc,etc.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CASTRO M. C. Pozzi de e SILVA, H. M. Barreto da,.....
São Paulo, LabHab /FAUUSP, 1997.

LABHAB- Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. Parâmetros para urbanização de favelas. Rio de Janeiro, FINEP/CEF, 1999 (relatório de pesquisa).

São Paulo. São Paulo. FAUUSP, 1990.

MARICATO, E. A política habitacional do regime militar. Petrópolis: Vozes, 1987

_____ Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental. Brasília: PNUD e Ministério das Relações Exteriores, 1995.

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

_____ Enfrentando desafios. São Paulo, FAUUSP, (T. Livre Docência), 1997

_____ Metrópole de São Paulo, entre o arcaico e a pós modernidade. In Souza, Maria Adélia A. de, e outros. Metrópole e globalização. São Paulo, Cedesp, 1999.

SOUZA, A M.G de. Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador. Rio de Janeiro , IPPUR/UFRJ, 1990.