

NOVAS FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MERCADO DE TERRAS URBANO E POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Luciene Rodrigues

Professora do Dpto. de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da UNIMONTES – MG - Brasil

E-mail: rluene@unb.br

Resumo

No ambiente urbano o espaço é um recurso precioso, disputado por usos concorrentes sendo o principal deles a localização residencial. No intuito de que as cidades e a propriedade cumpram sua função social, o legislativo colocou à disposição dos municípios um conjunto de novos instrumentos de política e de gestão urbana. Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é analisar a política espacial brasileira na escala urbana a partir da avaliação da política habitacional, destacando os novos instrumentos de intervenção no mercado de terras urbano e na gestão das cidades.

Palavras-Chaves: política urbana, política habitacional brasileira, Estatuto da Cidade, mercado de terras urbano.

Abstract:

In the urban areas the space is a precious resource, disputed by competitive uses being the residential location the main of them. To make sure that the cities and the property execute its social function, the legislative placed available to the municipalities a group of new instruments of politics and urban administration. The goal of this work is to analyze the public policy in the urban scale - the house politics, highlighting the new instruments of intervention in the urban market of land and in the administration of the cities.

1- Introdução

Ponto de partida para discutir a política habitacional é situá-la no contexto macroeconômico do desenvolvimento em geral e, especificamente no cômputo das políticas de desenvolvimento urbano. As condições de habitação são aspectos importantes das condições de vida de dada população. No Brasil, a questão urbana começa ser apontada como questão social no início da década de 1960, no contexto das reformas de base que visavam o alargamento do mercado interno e melhor condições de vida para a população. O modelo de desenvolvimento urbano, implementado após o

golpe militar de 1964, contribuiu para o aprofundamento das desigualdades sociais e territoriais. O movimento pela Reforma Urbana, iniciado antes de 1964, ressurgiu na década de 1980, ante ao quadro de exclusão das cidades brasileiras e integrou-se ativamente ao processo da Constituição de 1988.

A questão habitacional envolvia a solução do déficit de novas moradias e a melhoria nas condições de habitabilidade da população pobre. A reforma urbana incluía segmentos articulados na defesa da habitação, meio ambiente, transporte, saúde e educação, procurando abrir canais de participação no planejamento e gestão das políticas públicas. Na luta pela democratização, os municípios desenvolveram experiências relevantes de participação popular, orçamentos participativos, planos diretores, programas de regularização fundiária, urbanização de favelas e implementação de Conselhos Setoriais. Essas políticas marcaram especialmente a década de 1990 e criaram as condições necessárias para a elaboração de políticas descentralizadas distintas do modelo institucional do regime militar, que tinha a centralização por meio do Banco Nacional da Habitação (BNH) e prioridade no atendimento às faixas médias da população. Desde a extinção do BNH em 1986, a política habitacional tem se caracterizado pela fragmentação e descontinuidade, não se constituindo área prioritária das políticas públicas interna até 2004, quando foi lançado a Nova Política Nacional de Habitação pelo Ministério das Cidades.

O atual Sistema Nacional de Habitação pode ser dividido em dois segmentos, um de interesse social e outro de mercado. O Subsistema de Habitação de Interesse Social tem por objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados a subsidiar a população de baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro. O Subsistema de Habitação de Mercado tem por objetivo reorganizar o mercado privado da habitação, ampliar as formas de captação de recursos e estimular a inclusão de novos agentes de modo a facilitar a promoção imobiliária. O atendimento da demanda habitacional requer a atuação nas duas esferas, de modo promover a universalização proposta pela Política Nacional de Habitação. Historicamente, o Estado procurou estimular apenas o segmento de mercado. Apenas recentemente, tem havido preocupação maior com o segmento de interesse social no cômputo das políticas de desenvolvimento urbano. Por isso, este trabalho tem como foco o subsistema de habitação de interesse social para a população de baixa renda, que intenta combater a segregação urbana e as desigualdades socioespaciais. A política habitacional pode ser avaliada por meio de pelo menos dois enfoques principais, um deles com aporte na

economia neoclássica que centra nas preferências individuais na tomada de decisão sobre onde residir, na formação dos preços das habitações ou um segundo, com base na economia política das relações sociais e econômicas na cidade. O presente estudo parte do pressuposto, que os dois aportes teóricos podem oferecer elementos que contribuem para a elucidação do caso em tela.

A dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional é expressiva quantitativa e qualitativamente. Nas cidades brasileiras as carências habitacionais constituem, certamente o maior problema, com falta de moradia para população pobre, que responde por 92% do déficit habitacional do país. Dessa maneira, políticas de combate à pobreza requerem a solução do problema habitacional. À luz de estudo realizado pela FJP (2002) que a partir do conceito *habitat* estimou o déficit habitacional em cerca de 6,6 milhões de habitações, 10 milhões de domicílios com problemas de infra-estrutura básica enquanto, ao mesmo tempo, estima-se em cerca de 4,4 milhões o número de imóveis vazios em áreas bem dotadas de equipamento social. No intuito de que as cidades e a propriedade cumpram sua função social, o legislativo, por meio da Lei 10.257 de julho de 2001 (Lei que ficou conhecida como o Estatuto da Cidade), regulamentou o capítulo da Constituição Federal de 1988, referente à reforma urbana, colocando à disposição dos municípios um conjunto de novos instrumentos de política e de gestão urbana. Diante disso, o objetivo deste trabalho é analisar a política espacial brasileira na escala urbana a partir da avaliação da política habitacional, destacando os novos instrumentos de intervenção no mercado de terras urbano e na gestão das cidades. A questão que orienta o estudo é: em que medida os novos instrumentos previstos no Estatuto induzem o cumprimento da função social das cidades e da propriedade? O texto encontra-se organizado em quatro itens, sendo o primeiro esta introdução, em seguida apresenta-se o marco conceitual para discussão da relação entre espaço, urbanização, meio ambiente e política habitacional; em terceiro lugar, são analisados a política e o déficit habitacional brasileiro e, por último, as novas formas de intervenção do Estado no mercado de terras urbano a partir do Estatuto da Cidade e os instrumentos de intervenção.

2. Marco teórico para a análise da política habitacional e o processo de urbanização brasileiro

O espaço possui vários atributos para a análise econômica enquanto distância, superfície e lugar. Enquanto superfície e lugar (localização), é um recurso escasso no ambiente urbano, disputado por usos concorrentes como o sistema viário (transporte), de água, esgoto, telefonia, eletricidade, comércio, sistema financeiro, administração pública, indústria, habitação, recreação e lazer, conservação do meio ambiente, especulação imobiliária, entre outros. Na cidade, o principal uso do espaço é a localização de habitações.

A Economia Urbana examina o *onde* da atividade econômica, explora o aspecto espacial do problema urbano e da política pública. As firmas escolhem onde localizar suas fábricas, escritórios, comércio; as famílias, onde trabalhar e residir. Os problemas urbanos como pobreza, segregação, violência, congestionamento, poluição, estão entrelaçados com decisões locacionais e estas, por sua vez, contribuem para os problemas urbanos (O'Sullivan, 1997).

Embora a economia urbana só tenha se constituído enquanto disciplina a partir de meados do século XX, antes disso, a preocupação com o espaço fazia-se presente na ciência econômica. Sob a ótica de meio físico que impõe limites à perfeita mobilidade das pessoas e das mercadorias, o espaço foi introduzido na análise econômica a partir do debate referente à questão *onde se localizar*, acompanhado de outra discussão importante – *o preço pago pela terra* (renda da terra). As contribuições de autores do século XIX como David Ricardo (1817), e Von Thünen (1826), para o estudo da renda fundiária agrícola, constitui a vertente teórica das formulações posteriores aplicadas ao urbano, especialmente à alocação da terra no contexto intra-urbano. Outros trabalhos, envolvendo a análise espacial são referências para a análise de localização interurbana como as teorias de Weber (1909), Lösch (1944), Hoover (1948), Isard (1956), Christaller (1935) e mais recentemente, Porter (1995) e Krugman (1995) entre outros.

A teoria da renda da terra é referência importante para a análise espacial, sobretudo em meio urbano, em termos de valorização e especulação com o solo. De acordo com o enfoque neoclássico, a renda ou aluguel da terra é basicamente de natureza diferencial: expressa diferenças de produtividade do solo que, no urbano, estão associadas à localização. Nessas condições, os lotes próximos aos locais que costumam ser mais procurado, como o centro histórico e de negócios (CBD), devido às vantagens

aglomerativas que essa área apresenta, obterão uma renda e, portanto, um preço superior, comparativamente às demais terras. O produto das rendas pode ser apropriado por vários agentes econômicos: proprietários fundiários, Estado (imposto), empresas, trabalhadores.

A forma da organização espacial reflete a cristalização de um processo econômico, abstraindo-se os fatores históricos e culturais. A organização espacial resulta, em grande parte, da interação de ofertantes e consumidores do espaço urbano para diversos fins, concretizada por meio do mecanismo de preços.

A produção de moradias necessita permanentemente de novos terrenos, localizados em zonas dotadas de equipamentos e serviços necessários à vida urbana como aponta Cardoso (2003). A variação da oferta de terrenos depende das formas de propriedade e do preço da terra. A predominância de relações em que a terra cumpre papel de acumulação patrimonial/ reserva de valor, pode vir a ser obstáculo à colocação de novas terras no mercado na quantidade, qualidade e localização requerida para a produção de moradias. Com relação ao preço da terra, sua variação irá depender das condições de construtibilidade dos terrenos e da sua localização no espaço da cidade. Um dos componentes da construtibilidade é a natureza física do terreno, sua topografia e as características geomorfológicas. Outro componente é a legislação que regula o uso e a ocupação do solo e as regras relativas à edificação. A legislação é dessa maneira, um dos fatores que define as condições de construtibilidade dos terrenos e, portanto, seu preço.

Em tese, os terrenos disponíveis para o mercado são aqueles que gozam de acessibilidade mínima aos centros geradores de emprego, infra-estruturas, equipamentos e serviços que garantam qualidade de vida. A escassez ou a abundância relativas desses itens (transportes, saneamento ambiental, equipamentos de educação, saúde e lazer, entre outros) definirá um mapa básico de preços de terrenos na cidade. Sobre esse mapa básico se sobrepõe outra dimensão, que consiste na valorização diferenciada que é atribuída a diferentes lugares na cidade em razão de certas características, como a proximidade a certas amenidades, a qualidade da paisagem o acesso a determinadas atividades valorizadas socialmente ou, ainda, a possibilidade da auto-segregação em relação a categorias sociais consideradas inferiores na hierarquia social dominante cidades (*divisão social e simbólica do espaço*). Embora subjetiva, a qualidade simbólica do espaço influencia a determinação dos preços fundiários. Smolka (1990) lembra que essa valorização simbólica é também produzida pelo mercado que gera a obsolescência

de certas áreas para deslocar a demanda, abrindo novas fronteiras para a expansão da oferta imobiliária.

O Estado é responsável pelo fornecimento de diversos serviços como educação, pavimentação de ruas, policiamento, transporte público, parques, saneamento, entre outros, cuja provisão pode ser justificada, de acordo com a escola de pensamento neoclássica, segundo critério de eficiência, se (i) o bem for produzido sob certas condições que geram monopólio natural; (ii) no caso do bem gerar externalidades positivas; (iii) se o bem apresentar as características de um bem público local (consumo não rival, não exclusivo e benefícios localizados numa área geográfica relativamente pequena). Este trabalho analisa somente alguns aspectos da interferência do Estado no setor habitacional.

A maior utilização dada ao terreno urbano é habitação e a quantidade de terreno dentro de uma área é fixa. O estoque de casas é heterogêneo, diferindo em tamanho, localização, idade, plano de construção, características interiores e utilidades. A casa é imóvel (não se move de uma localização para outra), durável, cara (requer larga soma de recursos financeiros). Os custos de mudança são elevados: em adição aos custos monetários, existem custos associados, escolas, lojas, amigos e vizinhos (O'Sullivan, 1998).

Para analisar a decisão de localização residencial, a abordagem microeconômica concentra na família individual e explica sua decisão em termos de suas escolhas e preferências, a partir de dois modelos de comportamento: (a) Custo de viagem para o trabalho, que tem como principal variável explicativa a barganha (*trade off*) entre tempo e espaço; (b) Teorias que consideram a escolha da casa, área e as preferências de meio ambiente como as principais determinantes na localização de residências. Este modelo parte do pressuposto de que as pessoas têm preferência por casas novas e que os preços das casas podem variar enormemente dentro de uma pequena área geográfica em função das características; as famílias tendem a escolher uma casa tão cara quanto possam pagar. Desse modo, a decisão de localização será mais determinada por uma certa casa e não pela escolha de um local perto do trabalho.

Supondo que a quantidade de escolas públicas varia e os custos não, no equilíbrio o preço das habitações é mais alto nas comunidades com melhores escolas. As famílias pagam a melhor escola indiretamente: em vez de pagar impostos mais elevados, pagam mais pela habitação e uso residencial da terra. Similarmente, o preço das residências é mais elevado nas comunidades com índices menores de violência. O mesmo argumento

se aplica à variação de imposto: se em duas comunidades o nível de serviço público é semelhante, mas uma tem impostos mais elevados o preço das habitações deve ser mais elevado nas comunidades com impostos mais baixos. (O'Sullivan, 1997)

Para explicar o efeito da poluição sobre as habitações e o preço da terra, suponha que uma fábrica mova para o centro de uma cidade privilegiada em termos de qualidade ambiental. Se a fumaça e o cheiro emitido pela fábrica é mais forte na área central da cidade, a fábrica faz decrescer a relativa atratividade das moradias próximas ao centro da cidade e contribui para aumentar a relativa atratividade das moradias mais remotas, aumentando o preço das habitações suburbanas. Se a cidade tem alto nível de poluição a função de preço de habitações pode ter inclinação positiva. Nesse caso, as vantagens da moradia na área central (baixos custos de intercâmbio) são dominadas pelas desvantagens (grande exposição à poluição). Como resultado, as pessoas residem nas áreas centrais desde que compensadas na forma de baixos preços da habitação. Argumento semelhante se aplica para localizações que têm atributos locais positivos (amenidades) como vistas cênicas ou acesso a parques. Se as pessoas ganham utilidade desses atributos, estão dispostas a pagar mais por moradias que fornecem tais amenidades.

O Governo local utiliza uma série de políticas para controlar o uso da terra. A maioria das cidades tem normas que limitam as escolhas locais de muitas atividades. As políticas de controle de uso da terra encontram as seguintes justificativas: para coibir o crescimento populacional além da capacidade da oferta de serviços urbanos; para controlar os efeitos indesejáveis do crescimento – poluição, congestionamento, violência, perda da atmosfera das pequenas cidades.

O mercado do solo urbano apresenta imperfeições, na medida em que contém elementos monopolistas em termos de vantagens locais. Tais imperfeições implicam a geração de efeitos externos de natureza espacial: densidades excessivas em determinadas zonas, utilização deficiente do solo e especulação imobiliária, sendo necessárias, nestes casos, intervenções regulatórias como o zoneamento, os controles do uso do solo e outros.

A expansão acelerada das cidades, após a II Guerra Mundial, colocou a problemática do crescimento urbano, que envolve tamanho urbano e externalidades. Por volta dos anos 70, a importância das políticas públicas e as formas de intervenção do Estado na questão urbana tornaram-se questões centrais (Carrion, 1997).

Uma análise a partir da economia política nos mostra que as cidades brasileiras apresentam como traço exclusão social da maior parte da população de baixa renda do direito à função social da cidade, conseqüente de interação de processos socioeconômicos e de políticas urbanas que construíram um modelo excludente, com ganhos para uma minoria. Observa-se, desde os anos 1970, crescimento intenso dos assentamentos ilegais, e para a maior parte da população as condições de moradia estão distantes dos parâmetros do *habitat*, isto é, o entendimento de que moradia não se restringe à edificação, devendo ser inserido num contexto mais amplo de habitabilidade, salubridade, condições ambientais apropriadas, bem como mobilidade e acessibilidade em relação ao emprego e equipamentos urbanos.

A urbanização brasileira não é um fenômeno particular, trata-se de mudança estrutural no processo e desenvolvimento econômico. A população urbana mundial tem crescido a taxas elevadas. Em 1955, a população mundial vivendo em cidades era de 0,9 bilhão. Em vinte anos, isto é em 1975, passou para 1,5 bilhões; em 1995 para 2,7 bilhões. A permanecer as taxas de crescimento atual, estima-se que em 2015 ter-se-ão aproximadamente 4,0 bilhões de habitantes vivendo em áreas urbanas.

Historicamente, o processo de urbanização brasileiro distingue dos casos americano e europeu dado que com uma economia fundada na agroexportação até 1930, cabia às cidades o papel de intermediação comercial e financeira, como mecanismo de centralização e redistribuição dos fluxos de mercadorias e capitais (Cardoso, 1972). Além disso, as cidades, como herança do período colonial, tinham também a função de organização dos processos de exploração configurando-se como centros políticos importantes. A cidade como mecanismo de apoio à industrialização, só foi se desenvolver mais fortemente a partir dos anos 1950, com o início do processo desenvolvimentista com aglomeração de recursos e de força de trabalho partes do processo de acumulação capitalista em curso. A industrialização por substituição de importações implicou papel diferenciado para o Estado com relação ao modelo dos países desenvolvidos. A promoção do desenvolvimento econômico, desde os anos 50, passou a ser encarada como tarefa primordial do poder público, com investimentos extensos nas infra-estruturas e em atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento capitalista. Tal política colocou limites ao gasto social, com fortes conseqüências no desenvolvimento social e do ambiente construído das cidades, de um lado. Por outro lado, a legislação restritiva e segregadora que, em parte, buscava proteger os mercados das camadas de mais alta renda, com uma tolerância à

transgressão pelas camadas mais empobrecidas, desde que não atingissem os interesses imediatos da elite, deveu-se assim à necessidade de conciliar a formalidade legal com a ausência de direitos. A análise da evolução dos programas de urbanização de assentamentos precários revela, como tendência, uma progressiva incorporação de programas e ações sociais no escopo da intervenção, de forma complementar às intervenções físico urbanísticas (Cardoso, 2003). A legislação urbanística aparece, então, como um dos elementos de intervenção que serviu de importante suporte ao processo de acumulação e reestruturação do Estado.

Para Denaldi (2003) na década de 1980 assistimos ao início da construção institucional das políticas de urbanização de favelas. Na década de 1990, a urbanização de favelas deixa de ser promovida por meio de programas alternativos e passa a ser objeto de política habitacional, sob o protagonismo do município. Nesse período, muitos municípios passam a desenvolver programas de urbanização de favelas e regularização fundiária como parte integrante da política municipal de habitação. A partir de 1995 são instituídos e adequados vários programas destinados à promoção de políticas habitacionais. Além disto, por meio de programas como o Habitar Brasil/ BID-DI busca-se influenciar os municípios na elaboração e implementação de políticas municipais de habitação, com o intuito de articulá-las com a política urbana e tornar a intervenção em favelas prioritária e abrangente. A perspectiva de integração da favela à cidade reforça o reconhecimento do direito mais amplo à cidade e induz à elaboração de projetos e modelos de gestão que focalizem tanto a favela como a cidade, buscando soluções que respondam simultaneamente aos problemas ambientais e de estrutura urbana.

No Brasil, os dois últimos Censos Demográficos indicam que, entre 1991 e 2000, a taxa de urbanização passou de 75,6% para 81,2%, devido a três fatores: “*o próprio crescimento vegetativo nas áreas urbanas; a migração com destino urbano; e a incorporação de áreas que em censos anteriores eram classificadas como rurais*” (Veiga, 2001).

A partir dos anos setenta, o processo de urbanização no Brasil experimenta mudanças com relação à fase anterior. Ele mantém-se acelerado, como nas décadas anteriores, porém apresenta situações diversas no território nacional como a interiorização do fenômeno urbano; a acelerada urbanização das áreas de fronteira econômica; o crescimento das cidades médias; a periferização dos centros urbanos; e a formação e consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas.

Esses fenômenos são resultantes do processo de reestruturação econômica em curso no país. A TAB. 1 mostra a evolução da população urbana no Brasil. No início do século XX menos de 10% da população brasileira vivia em áreas urbanas e terminamos o século com mais de 80%. A urbanização é parte do processo de desenvolvimento (industrialização) e todos os países desenvolvidos vivenciaram o fenômeno, embora em graus distintos. O que chama atenção, no caso brasileiro, é a intensidade do processo num curto período de tempo, comparativamente à Inglaterra, Estados Unidos, França, Alemanha e outros. Assim, a pressão por serviços públicos e habitação, no caso brasileiro, é maior. As cidades brasileiras incharam, num processo perverso de exclusão e de desigualdade. Como resultado, segundo estimativas da FJP (2002) 6,6 milhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário. A falta de investimento em transporte coletivo tem resultado em cidades com tráfego congestionado e mobilidade precária. Portanto, no intuito de transformar a realidade resultante dessa herança, foi criado em 2003 o Ministério das Cidades. Antes dele a política urbana era de responsabilidade da Secretaria da Presidência da República.

Tabela 1: Evolução da urbanização brasileira. Anos selecionados.

Ano	Índice de urbanização (%)	População total
1872	5,9	
1890	6,8	
1900	9,4	
1920	10,7	
1940	26,3	41.326.000
1950	36,2	51.944.000
1960	45,5	70.191.000
1970	56,8	93.139.000
1980	68,9	119.099.000
1991	77,1	150.400.000
2000	81,2	169.000.000
2005		184.007.699

Fonte: Anuário do IBGE, diversos anos.

A FIG. 1 permite visualizar o aumento do número de centros urbanos e de metrópoles a partir de dados para 1970 e 2000.



Figura 1: Crescimento Urbano Brasileiro: 1970 e 2000.

2.1 Urbanização e Meio Ambiente

Além da exclusão social na maior parte das cidades, conseqüentes em sua maioria do modelo econômico vigente, outro problema urbano sério é a questão ambiental. Müeller (2001:13-15), relaciona população, pobreza e meio ambiente, e observa que (a) as aglomerações urbanas de baixa renda são frágeis do ponto de vista ambiental; (b) o uso dos terrenos é ilegal ou está em desacordo com o zoneamento urbano; (c) tendem a se registrar problemas de hábitos inadequados de higiene nos assentamentos pobres; (d) e que os ambientes físico e social inadequados das zonas de concentração de populações urbanas de baixa renda são propício a acidentes domésticos e de rua, à alienação, ao stress e à instabilidade social. Smolka (1996) analisa as interfaces entre meio ambiente e estrutura intra-urbana. Para ele, os elementos essenciais para caracterizar a cidade são a justaposição ou concentração espacial de pessoas e atividades, a escala e a diversidade de funções desempenhadas e sua base material na forma de um ambiente construído.

A justaposição espacial, leva à emergência de externalidades e outros efeitos de difusão ou contaminação, muitos deles com implicações imediatas para o meio ambiente. O comprometimento da qualidade da água consumida de poços artesianos onde o espaço por estes poços é compartilhado por fossas sépticas, as conseqüências são por vezes dramáticas.

A variedade e qualidade das funções exercidas pela e na cidade dependem, dentre outros fatores, da escala (tamanho) da cidade e de sua posição no sistema urbano.

A posição da cidade depende das funções de comando que a acomoda, ou seja, da direção do fluxo de bens, serviços e principalmente de informação com as outras unidades que compõem o sistema urbano.

A sustentação das atividades envolve uma certa base material - capital físico de longa durabilidade, de alto valor unitário e imobilizado no espaço na forma de edifícios, ruas, sistemas de esgoto, galpões industriais, ou seja, equipamentos físicos utilizados para produção e o consumo (ambiente construído), que aprisiona e impõe uma certa temporalidade e espacialidade aos fenômenos urbanos, uma vez que não ocorrem grandes alterações, no curto prazo, no ambiente construído. Conseqüentemente, problemas ambientais não podem, em geral, ser resolvidos rapidamente.

As cidades brasileiras apresentam como traço desenvolvimento desigual do espaço no qual áreas bem dotadas de infra-estrutura convivem com áreas carentes dos mais elementares serviços e equipamentos. As desigualdades não devem ser percebidas como resultados de processos dicotômicos ou autônomos, ou seja, o surgimento de favelas não pode ser entendido como independente da elitização de certos espaços. Nestes termos, a cidade representa um magnífico artefato produzido pelos seres humanos e pelo qual ganhos e perdas são (re)distribuídos. Os custos de abastecimento, de acesso à saúde, escolas são relativamente maiores na periferia.

O Estado dispõe de medidas gerais, que na realidade constituem soluções parciais para enfrentamento dos problemas socioambientais, com duas alternativas de enfrentamento político (i) atuar sobre os efeitos, via introdução de constrangimento e/ou proibições ambientais, preservando, contudo as regras do processo de estruturação intra-urbano; (ii) atuar sobre as causas, alterando os processos responsáveis por tais problemas. Ambas as alternativas são de difícil implementação. A primeira (sobre os efeitos) porque a maioria dos problemas ambientais decorre de situações em que as regras vigentes demonstram-se insuficientes para assegurar as necessidades básicas a todos. Não há como proibir o surgimento de favelas nas encostas, de valas negras, da circulação de carros particulares uma vez que todas são manifestações da incapacidade do sistema de prover habitação, saneamento e transporte coletivo adequado a todos. Normas e regulamentos, para serem acatados, devem ser portadores de uma legitimidade, proveniente da capacidade da autoridade pública competente em atender aquelas necessidades básicas.

De modo semelhante ao primeiro enfoque, mudanças nas causas imediatas envolvem alterações na correlação entre os interesses dos diversos grupos. Os limites da

intervenção são mais estritos do que se supõe em geral. O enfrentamento de um problema pode criar outro, às vezes não antecipado. Uma legislação urbanística que estabelece padrões mais rigorosos de ventilação, iluminação, densidade, pode implicar a elevação de custos, empurrando maior contingente da população para a ilegalidade e, portanto para soluções alternativas em que estes parâmetros são ainda mais violados. Alternativas urbanísticas como os grandes condomínios fechados acabam por empobrecer a vida cultural, na medida em que a homogeneidade socioeconômica pode estimular o surgimento de patologias como gangues de adolescentes alienados. Similarmente, intervenções unilaterais ou parciais, como a retirada do lixo das favelas, podem ser responsáveis (há registros nesse sentido) pela destruição do “equilíbrio ecológico” provocando ataque de ratos (esfomeados) à população local.

As situações acima expostas sugerem que problemas ambientais adquirem conotações bem complexas no contexto intra-urbano. As mortes decorrentes da violência urbana certamente não são menores do que as ocasionadas pelas enchentes e deslizamentos de encostas. O consumo de drogas não produz menos vítimas do que a contaminação pelo monóxido de carbono. O fato é que nem todas as áreas são afetadas com a mesma intensidade e até pelos mesmos problemas ambientais, havendo diversidade espacial da incidência de problemas ambientais: nem todas as praias são poluídas, nem todas as áreas são inundáveis, a qualidade da água pode não ser a mesma, a contaminação do ar não é democraticamente distribuída. As prioridades não são as mesmas para diferentes estratos sociais, segregados espacialmente.

3- Política Habitacional no Brasil e a questão institucional*

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNUD) é definida por Farret (2001) como “conjunto de normativos técnicos, jurídicos, institucionais e financeiros que buscam qualificar a gestão urbana para o enfrentamento, na expressão de Henry Lefebvre, ‘das diferentes formas de negação do direito à cidade’ a que estão submetidos segmentos significativos da população”. Segundo o Ministério das Cidades (2006), a Política Nacional de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, onde a habitação não se restringe a casa, incorpora o

* A maior parte das informações deste item foi extraída do Caderno do Ministério das Cidades – Desenvolvimento Urbano (2004).

direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade.

A tentativa mais clara de formulação de uma política urbana na história do País se deu durante o regime militar. O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) formulou, em 1973, diretrizes para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cuja implementação ficava a cargo da Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que administrava o Fundo de Financiamento ao Planejamento (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, 2004). Posteriormente, esses órgãos foram sucedidos pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas. Neste período, o planejamento urbano obteve grande prestígio, os planos diretores se multiplicavam, mas sem garantir rumo adequado para o crescimento das cidades.

Todavia, a aplicação dos planos ignorou as condições de assentamento e as necessidades da maioria da população urbana, relegada à ocupação ilegal e clandestina das encostas e baixada das periferias ou, em menor escala, aos cortiços em áreas centrais abandonadas. Na década de 70, a marca tecnocrática e autoritária desse planejamento se fez presente nos organismos criados em 1964 para dirigir a política urbana do regime militar: o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH). O SFH e o BNH foram responsáveis pelo maior movimento de construção civil para fins residenciais que o Brasil conheceu nas cidades. Entre 1964 e 1985 foram construídos mais de 4 milhões de moradias e implantados os principais sistemas de saneamento do país. Tal política foi apoiada pelas contribuições compulsórias dos assalariados ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela poupança privada relativa à Sociedade Brasileira de Poupança ou Empréstimo.

A imagem das cidades brasileiras mudou devido à vasta construção de edifícios de apartamentos destinados principalmente à classe média que absorveu a maior parte dos subsídios contidos nos financiamentos habitacionais pelo FGTS. A indústria de materiais de construção e as obras civis contribuíram para assegurar altas taxas de crescimento do PIB nos anos 1970, especialmente na segunda metade da década, quando declinaram as grandes obras de infra-estrutura para a produção como portos, aeroportos e estradas.

Dentre as críticas mais constantes à ação do BNH grande parte delas era dirigida à produção de conjuntos habitacionais populares fora do tecido urbano existente e que submetia seus moradores ao sacrifício de viverem “fora da cidade”, segregados e iso-

lados, contrariando o adequado desenvolvimento urbano e o mercado de terras. Essa prática tem persistido nas administrações públicas até nossos dias e começa a merecer uma ação estratégica voltada para a política urbana e fundiária.

Nos anos 1980 e 1990, o país entra em compasso de baixo crescimento. A reestruturação produtiva internacional impacta fortemente o financiamento público e privado. O crescimento dos setores produtivos ligados à habitação e ao saneamento recua e o BNH, debilitado com dívidas, é extinto em 1986. *“Embora a ação do BNH fosse falha em muitos pontos, com sua extinção a moradia popular ficou órfã, passando por vários ministérios e secretarias, sem que conseguisse definir com clareza um padrão de política pública a ser implementada”* (IPPUR/UFRJ, p.2). Com a extinção do BNH, verificou-se ausência do Estado no setor habitacional brasileiro.

Com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal assume seu espólio porém essa instituição goza de pouca importância na agenda federal para ter sob sua responsabilidade a política habitacional e enfrentar seus desafios. Assiste-se, desde então, verdadeira via-sacra institucional. Em 1985, é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Em 1987 ele se converte no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, ao qual fica subordinada a Caixa Econômica Federal. Em 1988 é criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social e, em 1990, o Ministério da Ação Social, que vincula a política habitacional às políticas de *Ação Social*. Ainda que a administração predadora do FGTS possa ser constatada em vários momentos de sua história, em nenhum momento ela foi tão grave quanto no governo Fernando Collor, que deixou uma herança estimada em mais de 300 mil unidades habitacionais inacabadas ou invadidas.

Em 1995 foi criada a Secretaria de Política Urbana, subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que, ainda na vigência do governo Fernando Henrique Cardoso a instituiu, e posteriormente a transformou em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à Presidência da República. Diante da fragilidade da SEDU e das restrições orçamentárias do governo federal, a Caixa Econômica Federal termina por conduzir, ainda que sem uma orientação formal e explícita, o rumo da política urbana, tendo em vista seu poder como agente operador do FGTS – a maior fonte de recursos para o financiamento público da habitação e do saneamento. O corte nos investimentos públicos e a restrição de crédito para o setor público, conforme orientação do FMI, promoveram um forte recuo das ações nas áreas do saneamento ambiental, especialmente entre 1998 e 2002. No mesmo período, 70%

dos recursos federais para habitação (majoritariamente do FGTS) foram destinados a população com renda superior a cinco salários mínimos, quando o acúmulo de décadas de exclusão nas cidades criou um déficit habitacional composto em 92% por famílias com renda abaixo destes mesmos cinco salários mínimos (dados da FJP, 2002). Esse foi o resultado da falta de políticas setoriais claras e de uma gestão macroeconômica que priorizou a ajuste fiscal, o atendimento às metas de formação de superávit primário. No governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a SEDU foi extinta e criado o Ministério das Cidades em 2003 no intuito de enfrentar de modo integrado a política urbana e as reivindicações do movimento social.

O crescimento das forças democráticas durante os anos 1980 alimentou a articulação dos movimentos comunitários e setoriais urbanos com o movimento sindical. Juntos, apresentaram a emenda constitucional de iniciativa popular pela Reforma Urbana na Assembléia Nacional Constituinte de 1988. A incorporação da questão urbana em dois capítulos da Constituição Federal permitiu a inclusão nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais de propostas democráticas sobre a função social da propriedade e da cidade.

A regulamentação desses capítulos constitucionais, no entanto, levou treze anos. Nesse período, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, pressionou de várias formas o Congresso Nacional em ações e manifestações que buscavam a aprovação do Projeto de Lei denominado Estatuto da Cidade. Em 2001 o Estatuto da cidade é aprovado no Congresso Nacional e se torna a Lei Federal 10.257.

Articulados à luta pelo Estatuto da Cidade, diversos movimentos urbanos organizam ocupações e protestos contra a falta de habitação e elaboram o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular – tal como previsto na nova Constituição Federal –, propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. Esse Projeto de Lei foi subscrito por um milhão de eleitores de todo o país e entregue ao Congresso Nacional em 1991. Em 2004, um texto substitutivo instituiu o fundo após entendimentos entre deputados federais, governo federal e representantes das entidades que elaboraram o Projeto de Lei original, faltando aprovação do Senado Federal.

O Legislativo Federal, por meio da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, se torna receptivo à luta do Movimento Nacional de Reforma Urbana e realiza quatro Conferências das Cidades, sendo a primeira delas fundamental para a aprovação no Congresso Nacional da nova Lei do Desenvolvimento Urbano.

Em 1996, é realizada em Istambul a Habitat II, a 2ª Conferência Mundial das Nações Unidas pelos Assentamentos Humanos. Essa grande reunião culminou em mudanças nos paradigmas da questão urbana e fortaleceu as campanhas da Agência Habitat da ONU. Desde 1976, ano da Habitat I, ocorrida em Vancouver, as administrações locais e as organizações não-governamentais ganharam importância na gestão das cidades e promoveram um avanço da consciência política sobre a *urbanização da pobreza* e a insustentabilidade ambiental no crescimento das cidades, especialmente nos países desenvolvidos.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 se deu em decorrência de uma proposta lançada em 2000, pelo Projeto Moradia, documento elaborado com a promoção do Instituto Cidadania. De acordo com o Projeto Moradia, não há solução para o problema da habitação senão por meio da política urbana. O projeto desenvolveu, ainda, uma proposta para o financiamento habitacional e uma proposta de caráter institucional.

O Ministério das Cidades foi estruturado levando em consideração a reunião das áreas mais relevantes (do ponto de vista econômico e social) e estratégicas (sustentabilidade ambiental e inclusão social) do desenvolvimento urbano. Foram criadas quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e Transporte urbano e Programas Urbanos. O Ministério é o definidor de diretrizes e princípios da política urbana e o gestor da aplicação e distribuição de recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União aos temas concernentes. A Caixa Econômica Federal é a principal operadora da política urbana e das políticas correlatas. O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) também opera políticas urbanas, em especial saneamento e transporte.

Ainda em 2003, ele promove a Conferência Nacional das Cidades, evento que foi precedido de reuniões em 3400 municípios em todos os estados. Na ocasião, foi criado o Conselho das Cidades que, por sua vez, cria três sub-Comitês: Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte/Mobilidade e Trânsito e Planejamento Territorial.

A política urbana brasileira tem sido desenhada como base nos princípios de (a) atuação integrada entre as três instâncias de governo; (b) parceria entre o setor público, privado e não-governamental; (c) descentralização, reconhecendo que aos municípios e estados está reservado um papel relevante na sua realização; (d) participação da sociedade no processo decisório e no seu controle social. (e) atuação seletiva em torno de alguns municípios específicos, capazes de maximizar e multiplicar os retornos

econômicos, sociais, ambientais e institucionais das ações empreendidas. Esses princípios polarizam, no Governo Federal, as funções de articulação, normatização, regulamentação e promoção do desenvolvimento urbano.

No município, a função de aprimorar a gestão urbana, de modo a promover, com eficiência e eficácia, o controle do crescimento urbano, o desenvolvimento sustentado e a redução dos desequilíbrios socioespaciais. Numa posição intermediária estados e regiões se vinculam a PNDU, dado o papel que desempenham na provisão de infraestrutura econômica e social e na capacidade de indução de decisões locacionais de empreendimentos privados.

O tratamento do problema habitacional parte do princípio de que a habitação é um direito do cidadão:

“direito de morar com dignidade em ambiente saudável e seguro com espaço suficiente, privacidade, provida dos serviços públicos essenciais, com acesso a locais de trabalho e lazer e às áreas de comércio e serviços”. (Agenda Habitat e Agenda 21)

Direito básico que está fora do alcance de milhões de brasileiros. Em 2000 o déficit habitacional era de 6,6 milhões (FJP, 2002). O aspecto mais grave é que 94% desse déficit está concentrado nas famílias que ganham até cinco salários mínimos e, cerca 83,2% do total do déficit habitacional urbano brasileiro incide em famílias com renda média mensal inferior a três salários mínimos (GRAF. 1). Dessa forma, o desafio para o desenho de políticas é enorme devendo-se levar em conta que (i) 81,2 % da população reside em áreas urbanas; (ii) mais de 80% do déficit habitacional está concentrado em famílias que ganham até três salários mínimos. Percebe-se, portanto, que o problema é resolver a defasagem entre o custo da produção habitacional, respeitando os padrões mínimos de habitabilidade e a capacidade aquisitiva dessa população. O GRAF. 1 apresenta a pirâmide de renda por faixas salariais no Brasil em 2000 e sua relação com o déficit habitacional.

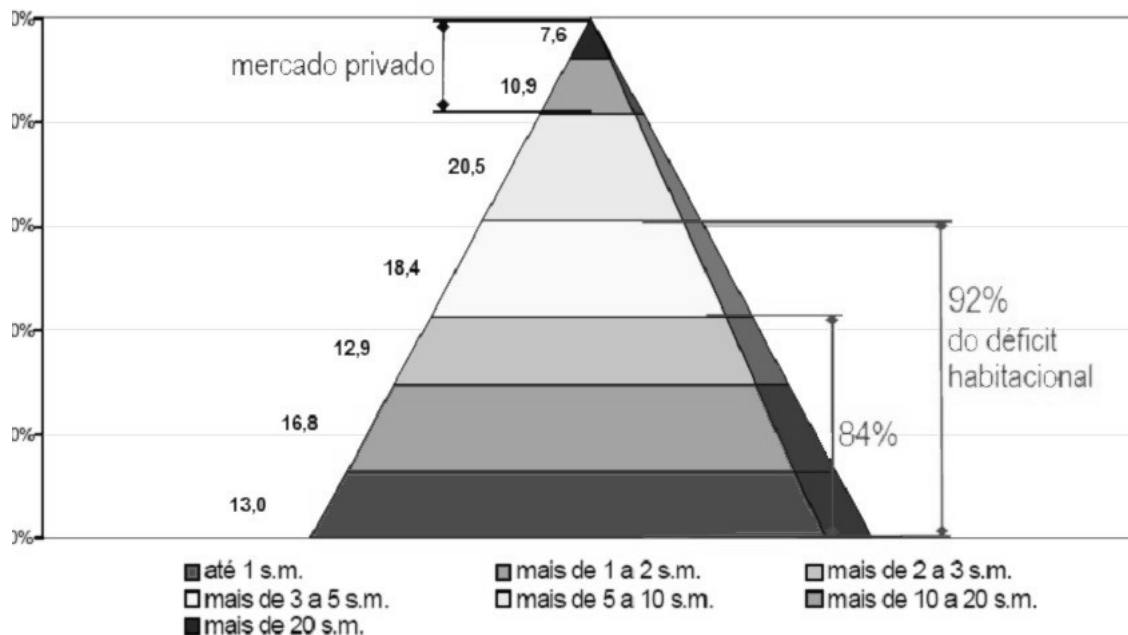


Gráfico 1: Renda da população por faixa salarial segundo dados do Censo Demográfico de 2000

Fonte: FJP (2002)

Habitação é um bem muito caro, de modo que sua comercialização depende de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais. A habitação é uma necessidade básica do ser humano, de forma que toda família é uma demandante em potencial desse bem. Sua produção constitui a atividade mais importante do setor de construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de empregos e do produto interno bruto (PIB) da economia.

Para a FJP (2002) a necessidade habitacional (NH) é igual ao déficit (D) mais demanda demográfica (DD) mais inadequação (I).

$$NH = D + DD + I$$

Todos os itens indicam um certo tipo de inadequação, mas a resposta em termos de política implica em reposição completa do imóvel, construção de novo imóvel e outras soluções que passam por melhoramentos nas edificações ou condições do entorno. Entende-se por déficit habitacional a lacuna na oferta de moradias ou uma oferta de baixa qualidade, propiciada pelo mercado. O conceito de déficit é importante para verificar as carências no setor habitacional, referindo-se à necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda não solvável nas condições dadas de mercado. A componente demanda demográfica (DD) refere-se à necessidade de construção de novas unidades para atender o crescimento demográfico.

O item inadequação (I) elucida a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentam certo tipo de carências relativas a infra-estrutura, adensamento, comprometimento excessivo da renda familiar no pagamento de aluguel.

Dessa forma, por necessidade habitacional entende-se a necessidade de construção de novas moradias, em função da reposição do estoque de domicílios existentes, e do incremento desse estoque, detectada em um determinado momento. Trabalho realizado pela FJP, em 2000, em parceria com a SEDU PR, BID, PNUD, por intermédio do Programa Habitar – Brasil, retratou a evolução da situação habitacional do país na última década. Os dados da Pesquisa foram provenientes da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD, 1999) do IBGE. Como resultado do estudo, obteve-se um elevado número de domicílios vagos: 4.450.147 e, defasagem de novos domicílios em 6.656.526 de moradias, com distribuição do déficit habitacional por região, conforme FIG. 02.

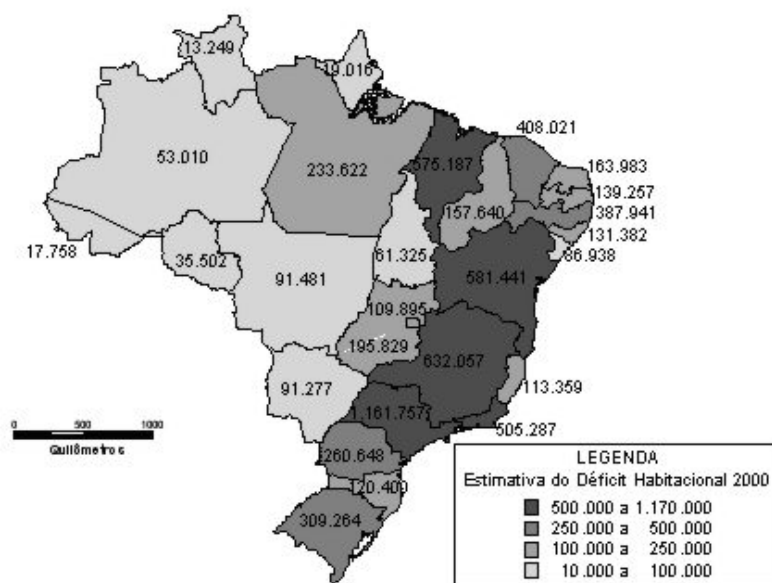


Figura 2: distribuição do déficit habitacional por região

Fonte: FJP/SEDU (2002).

A política habitacional pode ser de pelo menos três tipos: assistência à moradia, programas de desenvolvimento comunitário e, política de controle do preço de aluguel.

No primeiro tipo, assistência à moradia, o Governo usa várias políticas para melhorar as condições das habitações e reduzir o custo da habitação para o segmento de baixa-renda, podendo atuar do lado da oferta imobiliária (construção de novas casas

com subsídios para os construtores de habitações para o segmento de baixa renda) ou, do lado da demanda (cupons para aluguel).

O Governo pode atuar no setor via programas de desenvolvimento comunitário, apoiando ações locais de melhoria das condições habitacionais e revitalização da vizinhança.

Em terceiro lugar, o Governo pode intervir no mercado habitacional via política de controle do preço de aluguel, estabelecendo preço máximo para os aluguéis residenciais. O Brasil utilizou essa política nos anos 1990 e o resultado foi redução da oferta de imóveis e conseqüentes aumentos nos preços do aluguel, ou seja, o efeito da política que visava beneficiar os inquilinos foi adverso.

O déficit habitacional é problema estrutural decorrente da má distribuição de renda, desemprego, falta de saneamento básico e de saúde e educação. Resulta no uso irregular do solo urbano e moradias inadequadas, no surgimento de favelas, várias famílias residindo no mesmo domicílio e adensamento excessivos. A aglomeração exerce forte influência sobre o déficit habitacional e este exerce forte pressão sobre o meio ambiente.

4- Novas formas de intervenção do Estado no mercado de terras urbano: Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade reúne propostas elaboradas desde os anos 1970. O anteprojeto divulgado inicialmente continha instrumental urbanístico para conter a especulação imobiliária, a distribuição dos serviços urbanos e, indiretamente, tinha o objetivo de enfrentar o chamado *caos urbano*. A partir do processo de participação na Constituinte, outros referenciais foram incorporados como a função social da propriedade, a gestão democrática e o direito à cidade.

A atuação incessante durante treze anos das organizações sociais e municípios ligados ao movimento da Reforma Urbana, em conjunto com os parlamentares, foi construindo uma lei que expressou o acúmulo de múltiplos atores sociais atuantes e representativos da realidade urbana dos excluídos. Com a aprovação da nova lei, as prefeituras passam a contar com instrumental novas formas de regulação do uso do solo de modo a: (a) aplicar a função social da propriedade e da cidade; (b) legalizar e urbanizar a parte da cidade ilegal; (c) possibilitar uma gestão democrática; (d) recuperar

para a coletividade a valorização imobiliária; (e) fortalecer o planejamento com participação social.

Esse instrumental, já experimentado por algumas prefeituras, pode contribuir para a redução das desigualdades territoriais e sociais e proporcionar a apropriação das cidades pelos cidadãos. Parte do entendimento que, para assegurar os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens e serviços o fundamental é resgatar a função social do Estado.

O Estatuto da cidade parte do princípio de que todos os brasileiros têm direito à cidade, entendido como o direito à moradia digna, à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infraestrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho e participação. De que a propriedade urbana e a cidade devem cumprir sua função social, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, contemplando aspectos sociais, ambientais, econômicos (de inclusão social) e a implantação combinada com os instrumentos do Estatuto da Cidade.

A legislação urbanística configura-se como um item de um pacote de direitos sociais, no escopo das políticas públicas e como um elemento central do processo de reestruturação do espaço para garantir o processo de acumulação.

As inovações no Estatuto da Cidade situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanísticos voltados para *induzir*, mais do que normatizar, as formas de uso e ocupação do solo; ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas; e, nova estratégia de gestão que incorpora a participação direta dos cidadãos e cidadãs em processos decisórios do destino da cidade.

Os principais mecanismos de intervenção do Estado no mercado de terras urbano podem ser classificados em instrumentos de comando e controle, econômicos e de gestão democrática. Os instrumentos normativos (comando e controle) englobam Plano Diretor, Zoneamento, Leis de parcelamento do solo, Códigos de edificação, Outorga onerosa do direito de construir, Direito de superfície, Padrões das concessionárias de serviços públicos, entre outros. Os instrumentos econômicos são voltados para a mudança de comportamento dos agentes, envolve tributos e taxas, subsídios e licenças. Os instrumentos de democratização da gestão urbana são as instâncias de participação da cidade na tomada de decisões como os conselhos, audiências e consultas públicas periódicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, estudo de impacto de

vizinhança, gestão orçamentária participativa. A seguir são analisados os principais instrumentos normativos, econômicos e de gestão democrática das cidades.

4.1 Instrumentos Normativos

O Plano Diretor é o principal instrumento para os municípios promoverem políticas urbanas com respeito aos princípios das funções sociais da cidade, da propriedade urbana e da garantia de bem-estar de seus habitantes. Os princípios norteadores do Plano são (i) da função social da propriedade; (ii) desenvolvimento sustentável, voltado para eliminar a pobreza e desigualdades sociais; (iii) função social da cidade; (iv) igualdade e da justiça social; e, (v) participação popular. O Plano Diretor é o instrumento legal que vai definir, no nível municipal, os limites, as faculdades e as obrigações envolvendo a propriedade urbana. Passadas duas décadas de prática de elaboração de Planos Diretores segundo o modelo tecnocrático é evidente a falência do planejamento urbano em produzir cidades equilibradas e de acordo com as normas. Diferente da concepção tradicional, o novo paradigma parte do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, a partir de um pacto – “a cidade que queremos”. O Plano é obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes, para aqueles situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em áreas de interesse turístico, em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental, para aqueles que o poder público pretende aplicar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

A Lei complementar de gerenciamento urbano, normatiza o gerenciamento urbano do município, definindo os direitos e as obrigações dos cidadãos e da municipalidade, regulando as atividades comerciais, industriais, institucionais e de prestação de serviços, as infrações e as penalidades, no que diz respeito a proteção da saúde em todas as suas formas, as condições adequadas de habitação e saneamento básico e a defesa do meio ambiente e dos recursos naturais.

O Zoneamento define as zonas onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação. Na teoria, a proposta do zoneamento é promover saúde, segurança e bem-estar, via separação de usos incompatíveis. Os usos incompatíveis podem ser evitados pelo estabelecimento de zonas de comércio varejista, para evitar as externalidades de congestionamento de tráfego e barulho; zonas residenciais, onde há externalidade devido a alta densidade populacional já que a construção de apartamentos causa tráfego, problemas de estacionamento e bloqueia a visão e iluminação. Essas externalidades

podem ser controladas com o estabelecimento de zonas de alta densidade populacional; podem-se evitar incômodos industriais uma vez que firmas industriais geram todos os tipos de externalidades incluindo barulho, odor, vibração, poeira. A separação de zonas industrial e residencial reduz a exposição à poluição atmosférica e sonora. Essa estratégia baseia-se na idéia da definição de um modelo de cidade ideal, traduzido em índices como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento e tamanhos mínimos de lotes. O zoneamento urbano é, em muitos casos, utilizado como uma política ambiental devido à sua simplicidade: o caminho mais fácil para limitar a exposição à poluição é separar os poluidores de suas vítimas potenciais. O Macrozoneamento deve conter dados de *geomorfologia* indicando as áreas mais ou menos adequadas à ocupação, baseadas na qualidade do solo, nos índices de declividade, da altura do lençol freático; dados relativos aos *ecossistemas*, definindo as áreas de vegetação ou fauna de interesse estratégico, a serem preservados, ou cuja ocupação deve ser fortemente monitorada; dados relativos ao atendimento da área urbana pela *infra-estrutura*, o sistema viário, sistema de transportes públicos, sistema de captação, tratamento e abastecimento de água, sistema de captação e tratamento de esgoto, iluminação pública, redes de abastecimento de gás canalizado, de telecomunicações e telemática; dados relativos às características de *uso e ocupação existentes* como padrões de ocupação segundo faixa de renda, assentamentos irregulares, regiões de alta incidência de cortiços, condomínios fechados, locais de maior ou menor verticalização, regiões industriais, regiões de comércio e serviços; e dados relativos ao *preço da terra*. A partir desse mapeamento, os instrumentos vão ser mobilizados, para que se possam atingir os objetivos estabelecidos. O zoneamento produz uma série de impactos econômicos (custos e benefícios) que na ausência de mecanismos de compensação tendem a se distribuir de forma desigual na sociedade. Por intermédio do zoneamento, o poder público pode fazer com que o preço de um bem seja majorado via redução da oferta. Algumas políticas podem tornar as curvas de oferta mais inelásticas. O controle de licenças pode restringir a oferta permitindo que aqueles que possuem autorizações possam cobrar preços mais elevados. As ferramentas de análise econômica podem ser utilizadas para avaliar os efeitos do zoneamento urbano. A economia do bem-estar proporciona uma estrutura útil para debater as questões normativas que envolvem aspectos de eficiência e equidade no que tange à política pública. O estudo de como a alocação dos recursos afeta o bem-estar econômico, oferece, portanto, a moldura para tal avaliação. Envolve uma avaliação do desempenho dos mercados diante da imposição

de determinada política. Pogodzinski & Sass (1990) fizeram um levantamento de diversos modelos que analisam os impactos do zoneamento municipal sobre o bem-estar social e observaram que a literatura teórica e empírica apresenta conclusões contraditórias acerca de suas implicações. Para eles, o zoneamento pode gerar os seguintes efeitos sobre os agentes econômicos: (i) oferta – como o zoneamento afeta o mercado de terras; (ii) demanda – como a escolha dos consumidores é afetada; (iii) Tiebout – refere-se à mobilidade dos consumidores em resposta ao zoneamento; (iv) externalidades – da produção, das economias de aglomeração, bens públicos, congestionamento; (v) zonas endógenas – explicação do porquê de regulações para uma zona particular; (vi) *rent-seeking* – envolve as despesas com recursos por indivíduos para manter o zoneamento a fim de assegurar interesses próprios. Uma análise completa do zoneamento envolveria a consideração de todos esses efeitos.

O instrumento Edificação Compulsória visa induzir a ocupação dos terrenos vazios ou subutilizados. Por meio desse instrumento pode-se estabelecer um prazo para o loteamento ou construção das áreas vazias ou subutilizadas. O Estatuto prevê IPTU progressivo até cinco anos. Após, o imóvel poderá ser desapropriado, com pagamentos em títulos da dívida pública. O objetivo da edificação compulsória é induzir a ocupação de áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos, evitando pressão da expansão horizontal na direção de áreas não servidas de infra-estrutura ou frágeis, sob o ponto de vista ambiental. Os critérios de subutilização devem estar bem definidos no Plano Diretor para evitar que o instrumento se transforme em fonte de arrecadação de receitas municipais ou que venha favorecer interesses individuais.

A Outorga onerosa do direito de construir é um instrumento que separa a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação, aumentando a capacidade do poder público de intervir nos mercados imobiliários. O Direito de Superfície dá o direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo do terreno, independente do direito de propriedade. Isto quer dizer que, além de representar uma limitação do direito de propriedade, aquilo que se pode fazer sobre ou sob ela pode ser separado dela e desta forma ser concedido para outro, sem que isto represente a venda, concessão ou transferência da própria propriedade. O direito de superfície permite que o poder público cobre das empresas concessionárias de serviços públicos um valor pelo uso do seu subsolo ou espaço aéreo, uma vez que as redes (água, eletricidade, telefonia, TV a cabo) utilizam a superfície das vias públicas ou, quando enterradas, subsolo, para se implantar e vender seus serviços.

O objetivo da Transferência do direito de construir é viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico ou ambiental. Trata-se de uma transferência entre proprietários privados. Contudo, a transferência de potencial só pode ser feita para o entorno do imóvel de origem ou para área de mesmo zoneamento.

Operações urbanas consorciadas objetiva viabilizar intervenções de maior escala em atuação concertada entre o poder público e os diversos atores da iniciativa privada.

O Direito de Preempção facilita a aquisição por parte do poder público, de áreas de seu interesse, para a realização de projetos específicos.

4.2 Instrumentos econômicos

A adoção de instrumentos econômicos na gestão urbana busca a eficiência no uso do espaço e nos bens e serviços urbanos e ambientais. Quando se aplica um imposto sobre a propriedade urbana (residencial e comercial) e por uso de uma unidade do patrimônio ambiental qualquer, os utilizadores do espaço, os responsáveis pela poluição devem pagar pelos serviços prestados pelo espaço e meio ambiente (localização, transporte, decomposição química) da mesma forma que eles pagam pelos demais insumos utilizados em suas operações.

Impostos e Taxas são mais eficientes que o Zoneamento (ele não reduz o montante total de poluição, apenas move ao redor). A taxa sobre o custo social de uma unidade adicional de poluição, internaliza a externalidade da poluição. Em teoria, um sistema de taxas geraria (a) nível ótimo de poluição; e (b) distribuição espacial ótima da poluição. Se a taxa varia no espaço, o poluidor pagaria mais próximo das áreas mais sensíveis. Sob um sistema de taxas diferentes no espaço, as firmas tenderiam a basear ambas as decisões de produção e de localização nas taxas. As cidades utilizam Zoneamento em vez de taxas pelo fato de que o estabelecimento de zonas industriais é simples comparado com o sistema de taxas (teria que estimar o custo social da poluição em diferentes localizações na cidade e o governo local teria que monitorar as firmas poluidoras).

IPTU Progressivo – sanção pelo não cumprimento da função social da propriedade (alíquotas diferenciadas de IPTU). Pode ser utilizado como instrumento de justiça fiscal: quanto maior o valor do imóvel, maior a alíquota de imposto a ser paga pelo proprietário.

Em resposta ao problema da exclusão, algumas cidades têm desenvolvido políticas de inclusão, como Programas de habitação com subsídios. De acordo com a

OCDE (1989) os principais tipos de subsídios são: subvenção, assistência financeira não reembolsável; empréstimos subsidiados, empréstimos a taxas de juros abaixo das praticadas no mercado; e, incentivos fiscais, depreciação acelerada e outras formas de isenção ou abatimentos de impostos.

4.3 Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana

Entre os Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana pode-se citar o Estudo de Impacto de Vizinhança. Cada interferência na utilização ou ocupação de um determinado lote urbano, produz impactos sobre seu entorno, podendo interferir diretamente na vida e na dinâmica urbana de outros. Quanto maior o empreendimento, maior seu impacto sobre a vizinhança. O objetivo do instrumento é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados. Dessa maneira consagra o Direito de vizinhança como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade.

Os Conselhos são órgãos em que a sociedade civil participa do planejamento e da gestão da cidade. Atua no destino dos investimentos desde que a representatividade popular esteja garantida. As Conferências de política urbana são momentos nos quais se estabelecem os consensos e pactos entre o poder público e os diversos setores da sociedade. Debates, consultas, audiências públicas são espaços público de diálogo entre os diversos interesses provenientes da sociedade civil, de avaliação e fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades. Orçamento participativo e Iniciativa popular de projetos de lei, são outras formas de envolver a sociedade no processo de gestão das cidades.

Conclusão

No período que vai de 1964 a 1986, as cidades brasileiras experimentaram vasta construção de edifícios de apartamentos com fins residenciais, a partir de políticas deliberadas por parte do Estado. Todavia, a ampliação da oferta habitacional foi centrada na região centro-sul e destinada principalmente aos segmentos da classe alta e da classe média que absorveram a maior parte dos subsídios contidos nos financiamentos habitacionais pelo FGTS. No que concerne ao financiamento para as classes de baixa renda, os recursos foram poucos de um lado e, de outro, a maior parte foi dirigida à produção de conjuntos habitacionais populares fora do tecido urbano

existente e que submetia seus moradores ao sacrifício de viverem *fora da cidade*, segregados e isolados.

Esses e outros fatores contribuíram para o déficit habitacional no país, uso irregular do solo urbano e moradias inadequada, surgimento de favelas, várias famílias residindo no mesmo domicílio e adensamento excessivo. Trata-se de problema estrutural nas cidades e decorre, em grande medida, da má distribuição de renda e falta de empregos principalmente. Cidades excludentes, terra ociosa, especialmente servida de infra-estrutura e imóvel vazio não cumprem a função social da cidade e da propriedade, contribuem com a carência habitacional, constituem freio ao aumento da produtividade na construção, encarecem o custo da infra-estrutura urbana, induzem à expansão horizontal urbana de baixa densidade dificultando a mobilidade urbana, comprometem a sustentabilidade ambiental.

Após a extinção do BNH em 1986, assiste-se a um vácuo e várias mudanças institucionais marcadas pela transferência, criação e extinção de órgãos responsáveis pelas políticas de desenvolvimento urbano, entre elas a política habitacional, até a criação, em 2003, do Ministério das Cidades que vai elaborar novas diretrizes para a Política Nacional Urbana.

As inovações no Estatuto da Cidade, que regulamentou a Constituição de 1988 no que concerne à Reforma Urbana, situa-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanísticos voltados para *induzir*, mais do que normatizar, as formas de uso e ocupação do solo; ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas; e, nova estratégia de gestão que incorpora a participação direta dos cidadãos e cidadãs em processos decisórios do destino da cidade.

Os principais mecanismos de intervenção do Estado no mercado de terras urbano podem ser classificados em instrumentos de comando e controle, econômicos e de gestão democrática. Os instrumentos normativos (comando e controle) englobam Plano Diretor, Zoneamento, Leis de parcelamento do solo, Código de edificação, Outorga onerosa do direito de construir, Direito de superfície, Padrões das concessionárias de serviços públicos, entre outros. Os instrumentos econômicos são voltados para a mudança de comportamento dos agentes, envolve tributos e taxas, subsídios e licenças. Os instrumentos de democratização da gestão urbana são as instâncias de participação da cidade na tomada de decisões como os conselhos, audiências e consultas públicas periódicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, estudo de impacto de vizinhança, gestão orçamentária participativa.

A correção de distorções no nosso processo de urbanização depende de uma adequada interação do planejamento urbano com o planejamento regional. Os conflitos entre interesse público e forças de mercado devem ser arbitrados por graus variados de intervenção governamental. É desejável que as ações das diferentes esferas de governo se compatibilizem no sentido de definir prioridades de conteúdo coletivo, mecanismos adequados de financiamento para investimento e a operação da infra-estrutura urbana, critérios de elaboração e avaliação de projetos que incorporem os custos sociais e política de preços e cobrança de encargos aos usuários dos bens e serviços urbanos.

Bibliografia:

- BRAKARTZ, J. (2002). *Cidades para todos: a experiência recente com programas de melhoramentos de bairros*. Washington, D.C.: BID, 2002.
- CADERNOS MINISTÉRIO DAS CIDADES - HABITAÇÃO (2004). Brasília-DF, Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação.
- CARDOSO, A. L. (2004). Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação, Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília-DF.
- CARDOSO, A.L. (2003). A produção e Reprodução dos Assentamentos Precários. Textos técnicos para subsidiar a formulação do programa nacional de integração urbana de assentamentos precários. Brasília-DF, Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação.
- CARDOSO, A.L & RIBEIRO, L.C.Q (coord.) (2000). A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente – 1993 a 1996. Rio de Janeiro, IPPUR/ UFRJ.
- CARRION, O.B.K. (1997). Economia Urbana. In. Souza, N.J. (org.) Introdução à Economia. São Paulo, Atlas, p. 394 a 438
- CASTELLS, M. (2000). A questão urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- COSTA, J.S (org.) (2002). Compêndio de Economia Regional. Coimbra, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional – APDR.
- DENALDI, R. (2003). Estratégias de enfrentamento do Problema: Favela. Textos técnicos para subsidiar a formulação do programa nacional de integração urbana de assentamentos precários. Brasília-DF, Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação.
- FARRET, R. Política de Desenvolvimento Urbano. Brasília, SEDU, 2000. (mimeo)
- Fundação João Pinheiro - FJP/SEDU (2002). Déficit habitacional no Brasil – 2000. Brasília, SEDU/FJP.
- Fundação João Pinheiro - FJP/SEDU (2005). Déficit habitacional em municípios selecionados e microrregiões. Belo Horizonte, FJP.

- INSTITUTO POLIS (2001) Estatuto da Cidade. Brasília, SESU.
- IPEA/IBGE/NESUR-IE-UNICAMP (2002). *Configuração atual e Tendências da Rede Urbana*. Série: Caracterização e Tendências da Rede urbana do Brasil. Brasília, IPEA, IBGE, UNICAMP.
- ISARD, W. (1956) *Location and Space –Economy*, MIT Press, New York..
- KRUGMAN, P. (1995). *Development, Geography and Economic Theory*. The MIT Press.
- LÖSCH, A. (1944) “Die Räumliche Ordnung der Wirtschaft” traduzido para inglês em (1954) *The Economic of Location*, New-Heaven, Yale University press, Connecticut.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES/VIA PÚBLICA. *Diagnóstico das condições habitacionais, da política habitacional e das ações institucionais da política habitacional realizada no Brasil*. Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES/VIA PÚBLICA. *Subsídios para formulação do novo Sistema Nacional de Habitação*. Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.
- MORAIS, M,P et ali. (2003). Residential segregation and social exclusion in housing markets. Brasília, IPEA (TD 951).
- MORAIS, M,P. &. CRUZ, B.O. (2003) Demand for housing and urban services in Brazil : a Hedonic approach. Brasília, IPEA. (TD 946).
- MUELLER, C. (2001). Manual de economia do meio ambiente. Brasília, Dpto Economia da UnB. (mimeo)
- O'SULLIVAN, Arthur (1996). *Urban Econimics*. Boston, Irwin/McGraw-Hill, third edition. 739p.
- POLÈSE, Mario (1998). *Economia urbana e regional: Lógica espacial das transformações econômicas*. Coimbra, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional – APDR.
- SMOLKA, M.O. (1996) *Meio ambiente e estrutura intra-urbana*. George Martine (org.) *População, meio ambiente e desenvolvimento*. Campinas, Ed. da Unicamp, 2^a. ed..
- VEIGA, J.E. (2001) *Do entulho Varguista ao Zoneamento Econômico Ecológico*. Salvador, Anais do Congresso da ANPEC.
- VON THÜNEN (1826) traduzido para o inglês em (1909) “Von Thünen’s Isolated State”, Pergamon Press, Oxford (1966).

SITES

- Caixa Econômica Federal – www.caixa.gov.br
 FJP – www.fjp.gov.br
 IBGE – www.ibge.gov.br
 IPPUR – www.ippur.ufrj.br/observatório
 Ministério das Cidades – www.cidades.gov.br
 PNUD – www.pnud.org.br
 UNHABITAT – www.unhabitat.org