

Uma Análise da Política Urbana e Habitacional no Brasil – A construção de uma ilusão

Tiago Vieira Rodrigues Dumont¹

Resumo

Este artigo tem por objetivo evidenciar as limitações da recente expansão urbana brasileira e, mais especificamente, a política habitacional para a população de baixa renda, focada no Programa Minha Casa, Minha Vida. Entende-se que esse Programa objetiva democratizar o acesso à moradia para as populações excluídas do mercado imobiliário, resultando num direito a cidade. Com isso, buscaremos pensar como as ações realizadas entre o final do século XX e início do século XXI, em diferentes governos, vislumbram a constituição de uma insuficiente política urbana e habitacional voltada para população de baixa renda. Desse modo, a gênese da habitação popular como resultante da estrutura de classes e da distribuição de renda no modo de produção capitalista constitui-se numa proposta ilusória.

Palavras-chave: expansão urbana, política habitacional, segregação sócio-espacial e preços no mercado imobiliário.

An Analysis of Urban Policy and Housing in Brazil – The construction of an illusion

Abstract

This article aims to highlight the limitations of recent Brazilian urban sprawl and, more specifically, the housing policies for low-income population, focused on Program My House, My Life. It is understood that this Program aims to democratize access to housing for the populations excluded from the housing market, resulting in a right to the city. With that, we will consider how the actions taken between the late 20th century and 21st century, in different governments, see the constitution of a insufficient urban and housing policy geared towards low-income population. Thereby, the genesis of housing as a result of class structure and income distribution in the capitalist mode of production constitutes a deceptive proposal.

Keywords: urban sprawl, housing policy, socio-spatial segregation and prices in the housing market.

¹ Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais e Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP/Campus de Marília.

Introdução

O presente artigo busca apresentar, em dois momentos, um breve histórico da recente política urbana e habitacional no Brasil. Tal perspectiva tem como objetivo demonstrar como o Estado (capitalista)² se consolidou como mediador de uma política urbana e habitacional no país. Para isso buscaremos demonstrar o processo de acontecimentos que possibilitaram a esse Estado, em diferentes conjunturas, tornar-se o mediador desta política. Ao discorrer sobre fatos e acontecimentos relacionados a esse tema, buscaremos explorar as matrizes discursivas e os correspondentes fundamentos de agentes envolvidos no processo de produção de motivações reformistas do espaço urbano, onde se verifica um descontentamento e críticas às concepções predominantes.

Neste sentido, analisaremos num primeiro momento, como a importação de um discurso, mas também, de uma prática, foi capaz de moldar a construção da política urbana e habitacional no Brasil, assim como, um possível rompimento com esta perspectiva, à medida que, se buscou propor e produzir uma visão (própria) de política urbana e habitacional. O ponto de partida foi analisar como o contexto capitalista produziu o espaço da cidade e a necessidade de uma fragmentação e/ou ruptura com o espaço rural. Evento esse marcado pela disputa entre os que se consideram desenvolvido e atrasado, pela tensão entre o formal e o ilegal e, por fim pela hegemonia do que é moderno em detrimento do passado. É a partir da necessidade de se produzir um progresso que o espaço urbano se tornará central na contemporaneidade. Construindo assim, um mundo e, o Brasil esta nele inserido.

O segundo momento, ira focar na particularidade da política urbana e habitacional do Brasil, destacando (brevemente) as ações do Estado brasileiro entre, os anos de 1880 e 2010, oscilando, neste período, entre o “absenteísmo” e, depois, com a chamada “era LULA” no fomentador de uma política urbana e habitacional. Para isso, buscaremos demonstrar como, a constituição e consolidação, da República Federativa (em 1889) será definidora de uma política urbana e habitacional. No entanto, esta política irá, entre 1930 e 1988, oscilar entre ações macroeconômicas e uma Ditadura Militar. Após um intenso processo de debate e disputas em torno dos possíveis, o Estado brasileiro, irá, pós-1988, passar a recuperar e incorporar novas diretrizes que possam nortear a política urbana e habitacional conduzida pelo, agora, Estado Democrático de Direito, produzindo assim um conjunto de ações e programas que visam construir novas diretrizes para política urbana e habitacional do país.

Algumas características do planejamento urbano brasileiro

Ao analisar o processo de urbanização do Brasil, entre os séculos XX e XXI, podemos perceber que ele resultou da intensificação do processo de industrialização, na qual, o país deixou de ser predominantemente organizado a partir do meio rural para ser estruturado a partir das cidades. Tal contexto orientou a ação do Estado para uma lógica que subordina a política urbana e habitacional aos interesses de reprodução das relações capitalistas de produção,

2 E diante do avanço e da consolidação do modo de produção capitalista que o Estado se tornar o mediador de políticas urbanas e habitacionais, pois a terra urbana é tratada como capital. Será, portanto, através do processo de produção de capital que o Estado irá mediar uma relação social, na qual, a renda fundiária urbana sustenta o processo de acumulação da indústria.

resultado de um processo colonial, que privilegiou a consolidação da propriedade fundiária.³ Ou seja, o modelo urbano-industrial se constituiu como modelo hegemônico sem alterar as estruturas do modelo anterior, mantendo uma estrutura agrária sustentada no latifúndio e na concentração de renda. Essa estrutura foi determinante na organização sócio-espacial brasileira, pois segundo Leonardo Botega (2008, p. 2):

No Brasil o processo de industrialização-urbanização, teve início na passagem do Império para a República, quando o país vinha substituindo a mão de obra escrava pelo trabalho livre, a partir do primeiro surto apreciável de industrialização que ocorre no último decênio do Império.

A ordem da política urbana na República Velha era o embelezamento do espaço urbano com a finalidade de atrair os investimentos estrangeiros. Cidades, como o Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG, passaram, no início do século XX, por um intenso processo de modernização, o que para elite da época significava fazer com que as cidades brasileiras se alinhassem às grandes cidades européias, passando uma visão de progresso. Foi, deste modo, que um conjunto de leis, decretos e editais foram produzidos com a finalidade de organizar e promover o espaço urbano, à medida que, eram aplicados parâmetros de uso e ocupação do solo.⁴

A partir do ano de 1930, o governo de Getúlio Vargas, vai incentivar e aprofundar as modificações que vinham ocorrendo na estrutura das cidades brasileira, pois ao produzir um modelo de desenvolvimento sustentado pela substituição de importações, gerou uma industrialização e urbanização do país. O Brasil vivenciou, desde então, um intenso processo de urbanização, como podemos verificar, abaixo, no Quadro 1:

Quadro 1 - Distribuição da População Brasileira de 1940 a 2010.

Ano	População Urbana	População Rural
1940	31,2%	68,8%
1950	36,2%	63,3%
1960	44,7%	55,3%
1970	55,9%	44,1%
1980	67,6%	32,4%
1990	73,9%	26,1%
2000	79,0%	21,0%
2010	82,6%	17,4%

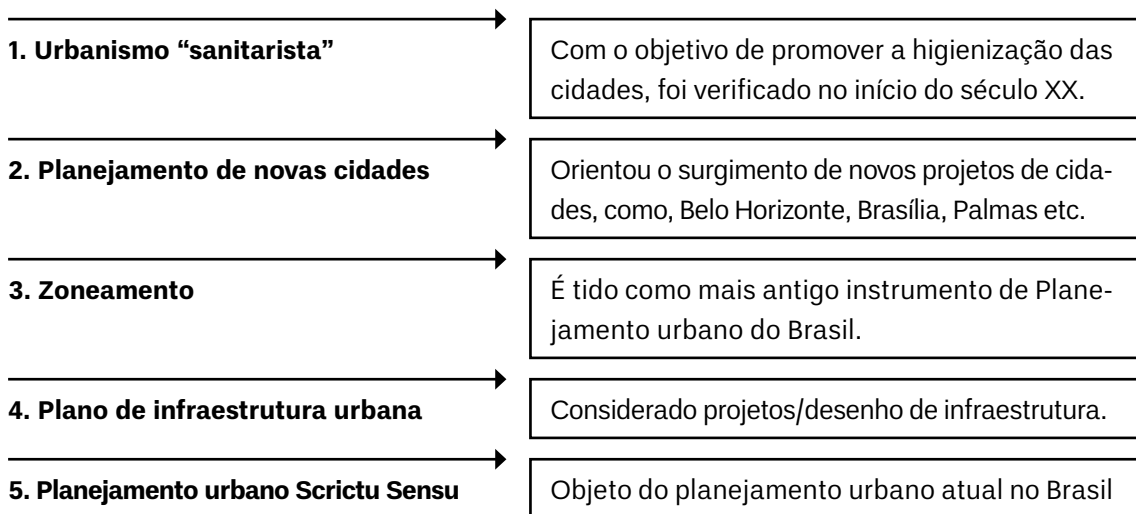
Fonte de dados: IBGE, censos demográficos.

3 É importante ressaltar que até meados do século XIX a concessão de terras, no Brasil, era função da coroa – em forma de sesmarias. Com a aprovação da Lei de Terras, em 1850, o solo passou a ter um caráter de propriedade privada, pois era necessário pagar por ela. Tal processo resultou na ocupação indiscriminada das terras e na expulsão de pequenos posseiros por grandes proprietários rurais. Estava, a partir desse momento, se consolidando o latifúndio brasileiro.

4 Neste momento, podemos dizer, que um conjunto de instrumentos disputam ocupar um lugar de hegemonia na política de planejamento urbano no Brasil. Estes instrumentos tinham como objetivo possibilitar a abertura de vias para melhorar o trânsito, o embelezamento e a higienização das cidades no Brasil.

Esse processo de urbanização foi, segundo Flavio Villaça (1999), constituído por cinco principais correntes, como demonstrado, abaixo, na Figura 1:

Figura 1 – Correntes do urbanismo no Brasil



Essas correntes são para, Benny Schavsberg (2013, p 7-8), divididas nos seguintes períodos: No planejamento urbano brasileiro essas cinco correntes ocorrem por períodos que podem ser classificados em: Planejamento urbano no período do Séc. XIX a 1930, de 1930 a 1990 e do período de 1990 aos dias atuais. No período entre o Séc. XIX e o início da década de 1930, são atuantes as correntes do zoneamento, o planejamento de novas cidades (O Plano de Belo Horizonte de 1898), dos planos de embelezamento e melhoramento, do urbanismo “sanitarista” e dos planos de infraestrutura. No período subsequente, de 1930 até início de 1990, são atuantes as correntes dos Planos de infraestrutura urbana, o Planejamento *Scriptu Sensu* e o planejamento de novas cidades, com destaque para o Plano de Brasília de 1957. No período de 1990 aos dias atuais, que passam por novos marcos jurídicos é atuante o chamado Planejamento *Scriptu Sensu*.

No Brasil algumas cidades, como São Paulo, tiveram, a partir desse modelo, o desenvolvimento econômico, político e social do seu território. O que promoveu uma concentração espacial das instalações e atividades da indústria na região metropolitana de São Paulo, formando assim, um crescimento regional no país. Esse crescimento desigual gerou redes territoriais e de cidades também de forma concentrada e irregular. Enquanto numa região do país cresce a população, os investimentos e o desenvolvimento urbano e tecnológico, noutras, todos esses elementos vão se desenvolvendo num ritmo bastante lento, muitas vezes repleto de desproporções. Voltada à reprodução do capital internacional, as grandes cidades para onde convergem as principais atividades econômicas e políticas dos países em desenvolvimento - geraram ambientes que abrigam todas as classes sociais, de modo a reproduzir a intensa desigualdade sócio-espacial construída em seu processo de modernização.

Será, portanto, diante desse intenso processo de urbanização que uma “crise de habitação” vai emergir na sociedade brasileira, pois temos a aplicação ou consolidação de políticas

conservadoras, como, por exemplo, o Estatuto do trabalhador rural, em 1963, onde pessoas eram expulsas do campo, com o objetivo de baratear a mão de obra nos grandes centros urbanos, afetando principalmente as classes populares. Assim, se desenvolveram as cidades brasileiras, onde a valorização extremamente desigual das áreas da cidade instaura a segregação espacial, ou seja, nem todos os cidadãos podem fruir por todas as áreas urbanas. Isso é facilmente observável: o preço da terra e de imóveis semelhantes varia conforme a localização, função e uso. Isso determina diversos tipos de acesso e de condições de habitação.

A política urbana e habitacional do final do Séc. XIX a 1930

No fim do século XIX, no Brasil, há uma conjunção de acontecimentos⁵ que influenciaram a ampliação e a formação dos espaços urbanos no país. É nesse momento que verificamos a ampliação e consolidação da chamada “cidade ilegal”, onde se encontram as favelas, os cortiços, os loteamentos clandestinos etc. São regiões constituídas por uma população segregada a partir da especulação imobiliária, da segregação espacial e social. Observa-se no final dos anos de 1930 a oferta de crédito do governo às empresas privadas para construção de habitações, tal medida, buscava conciliar as reivindicações básicas com as reivindicações de ordem jurídica, como o planejamento da cidade. Segundo Álvaro Moisés: “O protesto que emerge, então, nesse contexto, tem um claro objetivo de identificar no Estado o alvo do conflito” (1985, p. 22). Dessa forma, a luta pela terra na cidade assume duas dinâmicas. Uma primeira, gira em torno da omissão do Estado e da especulação imobiliária e/ou espoliação urbana. A segunda, refere-se aos movimentos de favelados, na luta pela posse da terra e, mais recentemente, as ocupações massivas que infringem a legislação e colocam-se à margem da ordem jurídica dominante, exigindo do Estado respostas e soluções que variam de acordo com a perspectiva política, ideológica do movimento. A violação da lei legitima a ação estatal e a garantia legal depende do favor estatal, ou de uma ação conciliadora. É uma estreita relação entre terra e poder, segundo Maricato (2000), onde a lei se aplica conforme as circunstâncias numa sociedade marcada pelas relações de favor e privilégios.

Nesse contexto, diversas cidades brasileiras tiveram, entre o final do século XIX e início dos anos de 1930, o problema da habitação agravado, pois o poder público atuando de maneira pontual e ineficiente, dava as empresas privadas o direito de produzir e gerir as habitações individuais e coletivas para população de baixa renda, no entanto, essa não gerava lucro. Além disso, o poder público via nessa forma de habitação uma ameaça à ordem pública, como algo imoral e degradante ao espaço urbano. Como resposta à ineficiência do setor privado e a política segregacionista de diferentes governos⁶, foi proposto por meio Estado brasileiro, o financiamento de alugueis por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão. Tal medida se mostrou ineficiente, à medida que, se verificavam os desafios a serem enfrentados na política habitacional do país, além do acesso restrito, dessa política, aos associados do instituto.

5 O fim da escravidão, a chegada de imigrantes e a migração interna, produziu a partir do processo de industrialização do país, um o aumento da população nas cidades, o que provocou uma demanda de acesso aos serviços urbanos, como, por exemplo, moradia, transporte, etc.

6 Aqui faço referência a produção de reformas urbanas no Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, na qual buscava-se determinar quais espaços poderiam ser ocupados por determinado grupo sociais. Desse modo, o Estado, passa a tratar as demandas e questões das populações segregadas como “caso de polícia”, o que levou a diversas remoções e, a adoção de uma política de regulamentação, erradicação, higienização e segregação de parte dos espaços da cidade.

A política urbana e habitacional entre 1930 e 1988

Como resultado das disputas políticas do período populista, iniciado nos anos de 1930⁷, temos em 1946 a Fundação da Casa Popular (FCP), como marca da política habitacional desse período. No entanto, devido ao acúmulo de funções, à falta de recurso e de força política, essa fundação, que tinha como objetivo prover uma política pública para habitação popular teve, em 1952, suas atribuições reduzidas, pois era necessária a criação de uma regulamentação ou normatização para os diferentes usos do espaço da cidade. Sua extinção de seu em 1964, com a chegada do Golpe Militar⁸ e a criação do Plano Nacional de Habitação, cujo objetivo era possibilitar o desenvolvimento do país, à medida que, deveria gerar emprego, fortalecer o setor da construção civil, além de manter uma estabilidade social, com o controle do crescimento das favelas e ocupações irregulares. Com isso tivemos, entre 1964 e 1966, a criação e regulamentação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)⁹, além da fundação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Desse modo, o governo militar produzia uma ideia de que a solução para política urbana e habitacional se daria a partir do planejamento das cidades brasileiras. No entanto, a elaboração desse sistema não levava em consideração os diferentes elementos norteadores da “cidade formal” e da “cidade ilegal”. Portanto, a política de habitação desse período centrou-se na produção de moradias e obras de infra-estrutura na cidade legal (formal), como nos afirma, Ermínia Maricato (2000) e, tratava como caso de polícia as demandas dos movimentos sociais.

Não por acaso, será nesse período e por meio dessa política e/ou sistema, que teremos um expressivo investimento em recursos e de construção de moradias. Pois como nos aponta, Nabil Bonduki (2008, p. 73):

[...] nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 unidades habitacionais. Além disto, foi notável o papel no SFH no

7 Entre 1930 e 1964 o país irá vivenciar uma instabilidade política, pois seus governantes iram expressar a ténue experiência de serem considerados democráticos ou ditatoriais. Entre 1930 e 1945, o Brasil será governado por Getúlio Vargas; entre 1946 e 1950 é eleito Eurico Gaspar Dutra; entre 1950 e 1954 Vargas retoma a presidência do país; entre 1956 e 1960, teremos Juscelino Kubistchek; em 1961 é eleito Jânio Quadros que logo renuncia dando lugar a João Goulart, que irá governar o país de 1961 a 1964, quando é deposto pelo Golpe Militar.

8 A instabilidade política do período de 1930 e 1964 terá como conseqüência a instauração entre 1964 e 1985 de uma Ditadura Militar no Brasil. Teremos, nesse período, governando o país o general Castello Branco (1964-1967); general Arthur da Costa e Silva (1967-1969); general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974); general Ernesto Geisel (1974-1979); general João Baptista Figueiredo (1979-1985). Por fim, temos como marca da transição entre o período da Ditadura Militar e a (re)democratização do país, a eleição indireta de Tancredo Neves e a sua sucessão por José Sarney, no período de 1985-1989.

9 Este serviço também foi nomeado de Sistema Financeiro de Habitação (SFH) ou Sistema Brasileiro de Habitação (SBH), pela qual, recebia recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1967, e mantido pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, que juntamente com os recursos da poupança voluntária, formou, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). Com isso, o Estado brasileiro, através de um governo militar, produzia uma estratégia e forma de intervir na política urbana e habitacional do país, pois tínhamos uma estrutura de âmbito nacional, que paralelamente a administração direta do BNH e a rede de promoção e financiamento (estatal e privado) era capaz de gerar recursos “estáveis, permanentes e independentes das variações política” (Bonduki, 2008, p. 73).

saneamento, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento (Planaasa), que foi decisivo na extraordinária expansão das redes de água e esgoto que ocorreu nas principais cidades brasileiras. Em 2000, mais de 90% da população urbana estava abastecida por rede de água.

Assim, Bonduki (2008), nos alerta que os governos militares, davam uma resposta à “crise habitacional” acentuada pelo acelerado crescimento urbano do país e, criava uma “política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional”. Com isso, os governos militares ganhavam o apoio (social, político e econômico) das massas populares urbanas, à medida que, possibilitava o acesso ao sonho da casa própria. Bonduki (2008, p. 72) reforça essa ideia ao dizer que:

A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às idéias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente. No entanto, foi o papel econômico desta política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil –, que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares.

A partir da criação de instituições como, o BNH e o SERFHAU, o Estado brasileiro, teve com os governos militares, a possibilidade de planejar e organizar as cidades brasileiras, pois se tinha criado uma forma de financiar materiais de construção, empresas de transportes, programas de saneamento, intervenção e organização do espaço urbano. Com isso, entre os anos de 1964 e 1965 são criadas, em diversas cidades do país, as Companhias de Habitação Popular (COHABs). No entanto, a produção desse planejamento e organização do espaço urbano se constituiu a partir de um conjunto de obstáculos ou distorções, como aponta, Luana Motta (2011, p. 5):

A trajetória do SFH e do BNH não foi linear e pode ser dividida em três fases. A primeira delas, de 1964 a 1969, foi a de implantação e expansão do BNH e das COHABs, com um considerável financiamento de moradias para o “mercado popular” (40% dos investimentos), convergindo com o objetivo do governo de se legitimar junto às massas. A segunda fase, de 1970 a 1974, consistiu em um esvaziamento e uma crise do SFH, sobretudo devido à perda do dinamismo das COHABs, que se tornavam financeiramente frágeis devido à inadimplência causada, principalmente, pela perda do poder de compra do salário mínimo, situação que atingia seus principais mutuários, oriundos das camadas pobres. Isso fez com que os financiamentos passassem a ser, cada vez mais, destinados às famílias de classe média, uma vez que os juros para essa camada eram mais altos e o índice de inadimplência, se comparado com o das classes mais pobres, era menor. Inicia-se, então, a terceira fase do SFH (1975 a 1980), caracterizada pela reestruturação e pelo revigoramento das COHABs, com aumento do número de moradias produzidas, a grande maioria destinada à classe média.

Como tentativa de conter as distorções das COHABs foi criado, em 1975, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanos (PROFILURB), cujo o objetivo era “fornecer condições de saneamento e infra-estrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades pessoais” (AZEVEDO & ANDRADE, 1982, p. 104). No entanto, o Programa teve pouca aceitação, pois o acesso aos serviços urbanos ficava prejudicado devido aos afastados locais de implementação do Programa. Juntou-se a isso a crise econômica de 1980, a inflação e o desemprego, além da queda nos valores dos salários. Esse processo repercutiu, em 1983, no Sistema Financeiro de Habitação, pois houve a redução na capacidade de investimentos, devido à diminuição dos saldos do FGTS e da poupança e, do aumento da inadimplência, como se observa, no Quadro 2:

Quadro 2 - Evolução da Taxa de Inadimplentes do SFH no Período 1980/1984

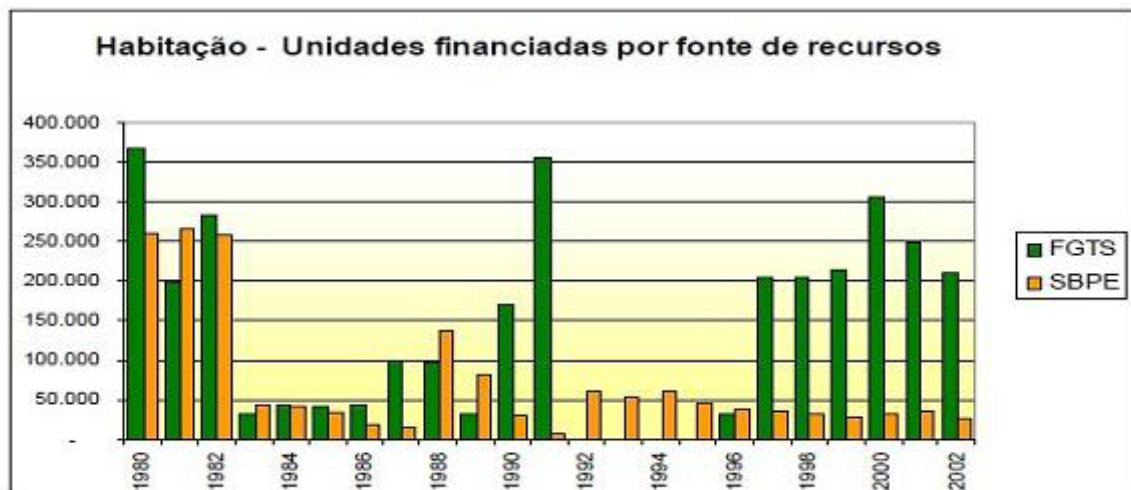
(Em porcentagem dos financiamentos)

Ano	Até três prestações em atraso	Mais de três prestações em atraso	Total
1980	21,8	4,6	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte de dados: SANTOS (1999)

A instabilidade política e econômica desse período fizeram com que, em 1986, fosse decretada a extinção do BNH, pois tínhamos além da incerteza sobre os rumos político do país, o aumento da inadimplência e diminuição dos financiamentos com recursos do FGTS e do SBPE, como podemos verificar na Figura 2:

Figura 2 - Unidades financiadas – SBPE – FGTS (1980/2002)



Fonte de dados: BONDUKI (2008).

Neste momento o país vivenciava a luta por realização de eleições diretas para Presidente, assim como, um conjunto de debates e disputas para elaboração de uma nova Constituição. Neste sentido, “a conjuntura criou um clima favorável para o acirramento das críticas ao BNH, que se articulava com a luta pela democracia contra o regime autoritário, ao qual a instituição estava profundamente associada” (BONDUKI, 2008, p. 75). Esta associação só poderia ser compreendida, se entendermos que, o Programa habitacional, produzido pelos e/ou durante os governos militares buscava na verdade ser um dinamizador da economia nacional junto ao capital nacional, deixando assim, de atender seu objetivo central de superação do déficit habitacional, em particular da população com menor renda ou popular. Com isso, o BNH reorientava seus investimentos para as camadas sociais com maior poder aquisitivo. Pois, segundo, Lúcio Kowaric (1979, p. 50), em torno de:

[...] 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram ca

Neste momento o país vivenciava a luta por realização de eleições diretas para Presidente, assim como, um conjunto de debates e disputas para elaboração de uma nova Constituição. Neste sentido, “a conjuntura criou um clima favorável para o acirramento das críticas ao BNH, que se articulava com a luta pela democracia contra o regime autoritário, ao qual a instituição estava profundamente associada” (BONDUKI, 2008, p. 75). Esta associação só poderia ser compreendida, se entendermos que, o Programa habitacional, produzido pelos e/ou durante os governos militares buscava na verdade ser um dinamizador da economia nacional junto ao capital nacional, deixando assim, de atender seu objetivo central de superação do déficit habitacional, em particular da população com menor renda ou popular. Com isso, o BNH reorientava seus investimentos para as camadas sociais com maior poder aquisitivo. Pois, segundo, Lúcio Kowaric (1979, p. 50), em torno de:

[...] 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo, que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários.

Ainda segundo ele (KOWARICK, 1979, p. 69):

(...) o Banco Nacional de Habitação (BNH) não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação, pois drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil – recursos por sinal advindos em grande parte de um fundo retirado dos próprios assalariados (FGTS) -como também voltou-se para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas.

Diante desse contexto o BNH passou juntamente com regime militar a ser uma das instituições mais renegadas do período, o que possibilitou ou facilitou o seu processo de extinção. Após a extinção do BHN, houve, em 1987, uma última tentativa de conter a drástica queda dos recursos destinados as políticas habitacionais com a criação do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria especial de Ação Comunitária (SEAC). Tinha-se a esperança que com fim do regime militar, em 1985, todos os agentes ou sistema público (BNH, SFH e

Cohab's) fossem reestruturado e uma nova política habitacional para o país fosse formulada. Tendo em vista que o financiamento estava concentrado na classe média, essa política ou sistema, buscou financiar habitações para famílias com renda inferior a três salários mínimos. No entanto, o Programa não avançou, pois o país encontrava-se diante de algumas incertezas, tanto, no âmbito político, como no econômico. Além disso, havia-se perdido todo acúmulo de experiência na área, com a formação de técnicos e o financiamento de uma quantidade de habitações até então nunca produzidas no país. A partir desse momento a política urbana e habitacional brasileira seria conduzida por um conjunto de órgãos, caracterizada assim, uma confusão institucional, que resultaria por fim, numa ação setorial em que instituições sem experiência ou tradição, como, Caixa Econômica Federal, seriam responsáveis pela elaboração e condução da política urbana e habitacional do país. Ideia apresentada e ressaltada por Cláudio Santos (1999, p. 19), ao demonstrar que:

Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério urbano do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos.

Como resultado do processo de mobilização do movimento pela reforma urbana por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, tivemos a consolidação do processo de descentralização das políticas públicas de planejamento urbano, tendo os municípios como responsáveis por sua condução. Com isso perdemos a articulação e coerência que a política urbana, no regime militar, por bem ou mal, buscou produzir. E como bem ressalta, Bonduki (2008, p. 75-76):

Na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação. Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema.

A política urbana e habitacional entre 1990 e 2003

As ações adotadas a partir da década de 1990¹⁰ estavam condicionadas a adoção de uma agenda internacional, pois o país estaria diante do contexto de expansão das políticas neoliberais. Deste modo, a política urbana e habitacional do país, iniciou o período de redemocratização com a extinção do Ministério do Interior e, os programas habitacionais, passam para a responsabilidade do Ministério da Ação Social, que por sua vez, elabora em caráter emergencial, o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), cujo objetivo era construir a partir da contratação de empreiteiras privadas, em torno de 245 mil casas, em 180 dias. Embora dados do IBGE de 1990 revelassem que 60 milhões de pessoas fossem moradores de rua e, que 55,2% das famílias no país recebiam até dois salários mínimos, dificultando a realização do sonho da casa própria, tal ação se fazia urgente. No entanto, o plano não conseguiu os recursos necessários para sua realização e nem atingiu os percentuais almejados devido a falta de articulação nacional.

Entre 1992 e 1994 temos a implantação do Programa Habitar Brasil e Morar Município com a finalidade de financiar a construção de habitação para população de baixa renda, mas devido à existência de uma regulamentação os municípios não conseguiam os recursos necessários para implementação do programa. Desse modo, o período denominado pós-BNH foi caracterizado por uma transição, na qual, se verificou um esvaziamento, nas estratégias e formulações, da política urbana e habitacional em âmbito nacional, embora houvesse uma ocupação fragmentada e criativa, de municípios e Estados, na tentativa de solucionar a crise urbana e habitacional existente no país.

Uma nova postura emergia a partir das disputas políticas desse momento para o enfretamento dessa conjuntura, em particular, a partir de gestões municipais (tidas como vanguardas). Bonduki (2008, p. 77-78) aponta que:

Nesta fase, surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais.

10 Em 1990 chega a presidência do Brasil, Fernando Collor de Mello, então filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), no entanto seu governo seria interrompido por um impeachment, pois havia um conjunto de fatores, de natureza econômica, mas também político, que assolavam seu governo, respectivamente, como a inflação e as denúncias de corrupção. No final de 1992, assume a presidência, Itamar Franco, filado ao Partido Popular Socialista (PPS), que apesar da instabilidade política e economia do país conseguiu governar até 1994. Em 1995, chega a presidência do país, Fernando Henrique Cardoso, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB), foi responsável por conduzir o país à estabilidade política e econômica, com a implantação do Plano Real. No entanto, para alcançar isso seu governo adotado e/ou aprofundado as políticas neoliberais, como por exemplo, a privatização de importantes empresas estatais. Apesar da mobilização e enfrentamento de uma parte da sociedade brasileira para que essas políticas não fossem colocadas em praticas, elas possibilitaram, em 1998, a reeleição de FHC, para mais um mandato.

Após um período de centralização das políticas urbanas e habitacionais, surge um período marcado pela diversidade e heterogeneidade, mas pouco produtiva por falta de uma política nacional. A partir de 1995, a política urbana e habitacional voltava ser financiada com recursos do FGTS, com isso, se colocava a necessidade de construção de uma estratégia e/ou de programas que pudesse nortear essa política. Nesse contexto, são elaborados alguns programas com financiamento do setor público, como a Carta de Crédito (individual e associativa), o Pró-Moradia, cuja finalidade, seria a urbanização de áreas precárias. A partir de 1998, o financiamento público praticamente foi extinto e o programa (Apoio à Produção), cujo financiamento era derivado do setor privado, não tem o desempenho esperado. Ainda em 1999, buscou-se uma nova forma de financiamento, o chamado Programa de Arrendamento Residencial (PAR), constituído por recursos de ordem fiscal e pelo FGTS.

A adoção desse conjunto de medidas, em diferentes governos, não possibilitou solucionar o problema urbano e habitacional enfrentado por boa parte da sua população, em particular, a de baixa renda. Bonduki (2008, p. 79) aponta que:

As alterações promovidas, embora à primeira vista pudessem expressar uma renovação na maneira como a questão da habitação passou a ser tratada pelo governo federal, rompendo a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato não conseguiram alavancar uma nova política e acabaram por gerar um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano. O financiamento para aquisição de imóvel usado, que absorveu 42% do total de recursos destinados à habitação (cerca de 9,3 bilhões), é um programa com escasso impacto, não gerando empregos e atividade econômica. O financiamento para material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto-empreeende a construção da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, a de maior alcance quantitativo), tende a estimular a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidade.

Neste sentido, podemos entender, que a adoção das políticas neoliberais (com restrições de ordem econômica, política e social) impossibilitou a construção de uma agenda capaz de enfrentar os desafios urbano e habitacional do país entre o final do século XX e início do século XXI. Como ressalta, Luana Motta (2011, p.8-9), os diferentes governos, desse período, só foram capazes de produzir ações vinculadas com a agenda de organismos internacionais. Segundo ela:

No Governo Collor (1990-1992), o mais importante programa habitacional lançado foi o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que propunha o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, mas não cumpriu suas metas. O governo Itamar (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de “ajuda mútua”. Todavia, esses Programas tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais,

o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados. Porém, nesse mesmo governo, temos dois avanços: o primeiro (ainda que associado às exigências das agências internacionais) foi uma mudança conceitual, com incentivo à formação de conselhos e à criação de fundos para habitação; o segundo foi a constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, cujo objetivo era construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia. O período FHC (1995-2002) avançou no reconhecimento da necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. Porém, essa concepção não foi colocada em prática devido à orientação neoliberal do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais, como o FMI.

Mesmo diante do contexto acima apresentado, foi possível observar, em 2001, após 13 anos de discussão e aprovado pelo congresso e promulgação pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Estatuto da Cidade. Ao regulamentar os diferentes usos do espaço urbano, o Estatuto marcou em um, primeiro momento, a possibilidade de regulamentação da função social da propriedade, após um período de interrupção na formulação de propostas para política urbana e habitacional do Brasil e, em um segundo momento, ao tornar-se num marco importante na passagem do governo de FHC para o governo Lula¹¹, à medida que, utilizava-se de uma proposta do Projeto Moradia e traçava os desafios que deveriam ser colocados em prática pelo novo governo, solucionando assim, problemas histórico, mas indispensáveis no enfrentamento da política urbana e habitacional no país.

Foi a partir da necessidade de solucionar os problemas das cidades brasileiras, como a habitação, que o Projeto Moradia surgiu. Tratava-se de uma estratégia que buscava uma mobilização dos diversos setores da sociedade brasileira, como, movimentos sociais, universidade, ONG's, setor privado, governo, etc. Segundo Bonduki (2008, p. 90-1):

[...] o Projeto foi conduzido de modo a ouvir especialistas, administradores públicos e militantes relacionados com o tema da moradia e desenvolvimento urbano e recolher todas as propostas existentes no país que buscassem, sob diferentes pontos de vista, dar um encaminhamento para a questão. Mais do que uma proposta original, o que se buscou foi sintetizar o pensamento existente e estabelecer um marco que pudesse dar conta dos diferentes pontos de vista. Além de reunir as propostas, foi elaborada uma análise da gestão pública na área da habitação e da disponibilidade de recursos existentes e passíveis de mobilização na área da habitação.

Como resultado dessa estratégia foram diagnosticadas e definidas, três propostas, para o enfrentamento do problema urbano e habitacional do país, com isso, buscou-se produzir um desenho institucional, desenvolvimento urbano e projeto financeiro. Numa tentativa de arti-

11 Com a eleição, em 2002, para presidência do Brasil, de Luis Inácio Lula da Silva, através do Partido dos Trabalhadores (PT), vivenciou-se uma euforia com os possíveis rumos da política urbana e habitacional de país. A partir das discussões e experiências das administrações municipais do PT, uma nova expectativa ocorreu quanto a ocupação institucional do governo federal na discussão e criação de política urbana e habitacional a ser implementada no país.

cular essa política, tanto do ponto de vista institucional, como financeiro, foi criado o Sistema Nacional de Habitação, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal); os Conselhos de Habitação (também nos três níveis de governo), além da Agência Nacional de Regulação do Financiamento Habitacional. Desse modo, uma nova estratégia para a política urbana e habitacional foi produzida entre o final do segundo mandato do governo FHC e início do governo Lula. Como resultado dessa estratégia, temos, em 2003, a criação do Ministério das Cidades, demonstrando assim, a centralidade que a questão urbana e habitacional deveria assumir. Teríamos, segundo Bonduki (2008, p 93), em um único ministério:

[...] as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial, de modo a criar, pela primeira vez no país, a possibilidade de se planejar e articular a ação urbana. O Ministério, segundo a proposta, não deveria ter uma função executiva, mas de coordenação de toda a política urbana e habitacional no país, estruturando e implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento habitacional. Da mesma forma, Estados e Municípios deveriam criar, caso já não tivessem, secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, órgãos de gestão regional e local da política habitacional.

Além de produzir um desenho institucional, desenvolvimento urbano e projeto financeiro, o Projeto Moradia, ainda tinha como desafio, a produção do barateamento dos custos habitacionais, pois era necessário atender a população (de renda mais baixa) assolada (historicamente) pelo problema urbano e habitacional no Brasil. Ao desenhar uma nova estratégia o Projeto marcou a passagem do governo FHC para o governo Lula, além da saída de um esvaziamento institucional para a retomada de construção de uma política urbana e habitacional¹² do país, embora mantenha algumas contradições¹³ a serem superadas.

A política urbana e habitacional entre 2003 e 2010

Numa tentativa de criar condições institucionais, financeiras e técnicas, o governo Lula, buscou, a partir do que foi possibilitado pelo Projeto Moradia, desenvolver de uma nova política urbana e habitacional no Brasil. Como marca desse momento temos a criação do Ministério das Cidades. Sua criação é considerada histórica, pois desde a extinção do BNH, seria o órgão mais importante criado para tratar de modo integrado a questão urbana do país. O Ministério foi estruturado, inicialmente, a partir de três eixos setoriais: moradia, mobilidade urbana e saneamento, mais tarde, foram incorporados, duas novas (velhas) demandas: planejamento territorial e regulação fundiária. Como mecanismo de apoio ao Ministério das Cidades foram criadas quatro secretarias: Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade Urbana, e Programas Urbanos. Desse modo, temos a partir, da criação do Minis-

12 Em 2009, temos o lançamento ou a criação do "Programa Minha Casa, Minha Vida", considerado um dos elementos centrais do novo paradigma da política urbana e habitacional brasileira, desde o fim do BNH.

13 A saída de Olívio Dutra e do PT, em 2005, da condução do Ministério das Cidades e a centralidade do financiamento habitacional que a Caixa Econômica Federal, a partir de 2005, assume, marcam o redirecionamento do governo Lula e a possibilidade da adoção de uma política mais progressista em relação aos elementos norteadores da nova política urbana e habitacional brasileira, colocando assim, uma contradição a ser debatida e solucionada pelos diferentes segmentos da sociedade.

tério das Cidades, uma tentativa de reorganização da área de política urbana e habitacional (em âmbito nacional), pela qual buscou-se produzir novos marcos regulatórios para as políticas que incidem diretamente no planejamento urbano e territorial e na regulamentação fundiária, como por exemplo:

- A Lei Federal 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e cria os Planos Municipais de Habitação e os Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social, como condição para os municípios se habilitarem a receber os recursos do FNHIS;
- A Lei Federal 11.445/2007, que estabeleceu o novo marco regulatório do Saneamento Básico, que estabelece o papel de estados e municípios na prestação e gestão destes serviços, e prevê que, cada município deve possuir um Plano Municipal de Saneamento Básico;
- A Lei Federal 11.977/2009, que institui o Programa Minha Casa Minha Vida e a Regularização Fundiária de Assentamentos em Áreas Urbanas, posteriormente modificada pela Lei Federal 12.424/2011 conhecida como Minha Casa Minha Vida II;
- Plano Nacional de Habitação – PlanHab é um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação. Previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
- Mais recentemente, a Lei Federal 12.587/2012, que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana, onde fica clara a prioridade à veículos não motorizados, à calçadas, ciclovias e ciclofaixas, ao transporte público e à integração do automóvel a um sistema de mobilidade sustentável.

Na década de 2000, após a aprovação e colocação em prática do Estatuto da Cidade, observamos no Planejamento Urbano no Brasil, uma modificação na utilização de conteúdos e práticas com o objetivo de dinamizar os diferentes usos do espaço urbano do país. Desde o período militar, com a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que o país necessitava de uma nova política nacional que formulasse, coordenasse e efetivasse as modificações necessárias para os diferentes usos e ocupações do espaço da cidade. Neste sentido, é importante destacar o processo de gestão democrática da cidade, promovido pelo Ministério das Cidades e, pela realização das Conferências das Cidades (em 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013), à medida que, possibilitava o acesso de diferentes segmentos da sociedade brasileira ao debate e, formulação dos princípios norteadores da nova política urbana e habitacional do país. Desse modo, pode-se dizer que houve um avanço na participação da sociedade brasileira nos assuntos de interesses público. Segundo, Benny Schavsberg (2013, p. 15):

Este avanço manifesta-se: nas diversas experiências desenvolvidas; na criação do Ministério das Cidades; no desenvolvimento de cerca de 1.600 Planos Diretores novos ou revisados à luz do Estatuto da Cidade; na criação dos novos marcos regulatórios nacionais para a habitação, o saneamento e a mobilidade urbana; no esforço de capacitação de

prefeituras, entidades e movimentos sociais que, nas cidades e municípios, se engajam no planejamento urbano na escala local. E, sobretudo, pode-se falar em avanço na retomada dos investimentos e recursos disponibilizados para o desenvolvimento urbano no Brasil. Evidentemente, o conjunto de aspectos aqui destacados não pode desconhecer as limitações, problemas e desafios, novos e velhos que persistem para o planejamento urbano brasileiro em todas as suas escalas [...].

Entre os problemas e desafios que persistiam neste momento estavam as restrições econômicas que limitavam as formas de financiamento da nova política urbana, pois tínhamos, entre o período de 2003 e 2005, superado, de modo geral, os obstáculos institucionais e de gestão participativa. Como exemplo, podemos citar as limitações colocadas pela equipe econômica a aprovação de uma antiga reivindicação do movimento de habitação no Projeto Moradia de se criar um Fundo Nacional de Moradia. Esta recusa se dava pela necessidade de se alocar significativas parcelas do orçamento para subsídios, da política de criação de superávit primário e da falta de liberdade da equipe gestora de utilização dos recursos do orçamento. Como solução para este impasse foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que eliminava a possibilidade de um mix de recursos onerosos (FGTS) e não onerosos (fiscais) e, tornava o fundo constituído apenas com recursos orçamentários (BONDUKI, 2008).

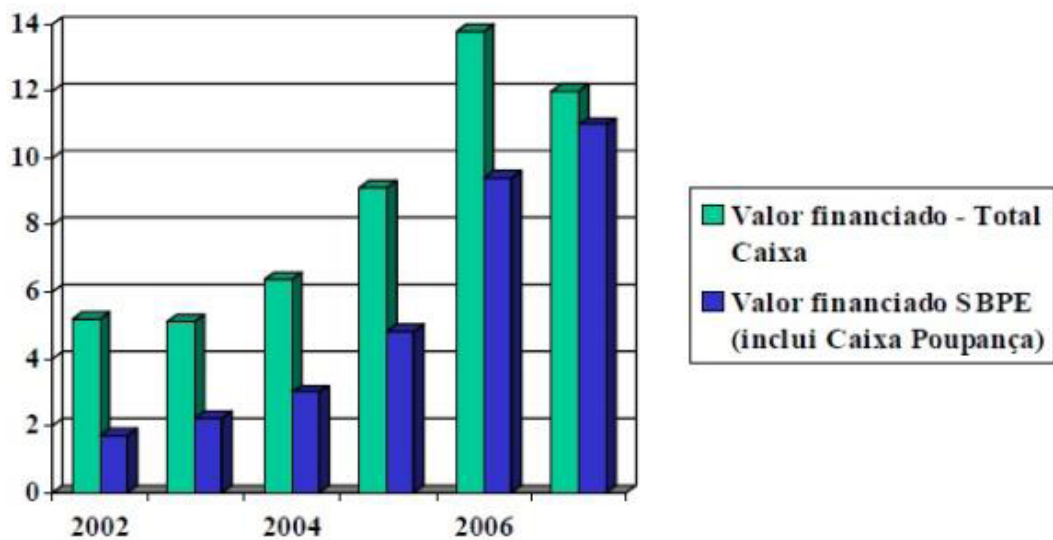
Devido a uma continuidade da política econômica do período FHC, em que se mantinha altas taxas de juros e a necessidade de geração de superávit primário, limitou-se a possibilidade de utilização dos recursos orçamentários e, a implementação de um Fundo que atendesse a população de baixa renda. A criação em 2004, de programas emergenciais, mas com dotação orçamentária reduzida, como o PEHP (Programa Especial de Habitação Popular) e PSH (Programa de Subsídio Habitacional), buscavam criar mecanismos que possibilitasse o atendimento dessa população, no entanto, se manteve o restrito número de atendimentos e de famílias de baixa renda atendida. Este quadro só foi possível ser modificado no período de 2005-2010, quando se redireciona o financiamento com recursos do FGTS, através do resgate dos recursos de um antigo fundo desativado, Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e a criação de um programa voltado a associações e movimentos – o Crédito Solidário. Entretanto, trata-se “de um programa de fôlego curto, pois estes recursos são finitos, não dispondo de uma fonte sustentável a médio prazo para viabilizar sua continuidade” (Bonduki, 2008, p. 99).

A expansão de recursos, a partir de 2005, reorientou e produziu o chamado *boom imobiliário* em diferentes cidades do Brasil. Tanto o setor público quanto o privado passaram a financiar Projetos Urbanos, em particular, de habitação, focada na população de baixa renda. A Lei Federal 10.391, aprovada em 2004, possibilitou um crescimento significativo do crédito para produção de habitação, à medida que dava maior segurança jurídica ao financiamento e à produção de mercado. Em 2005, O Conselho Monetário Nacional publicou uma Resolução em que obrigava os bancos através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) a investirem uma porcentagem desse recurso em financiamento habitacional. É importante ressaltar que, regulamentações anteriores, já obrigavam os bancos a investirem em financiamento habitacional, no entanto, desde a crise dos anos 80, os bancos estavam liberados dessa obrigação, permitindo assim, que esses recursos fossem aplicados em títulos da dívida pública, onde se obtinha maior rendimento.

A criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2006, e a publicação da Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, possibilitaram ao FGTS tornar-se o

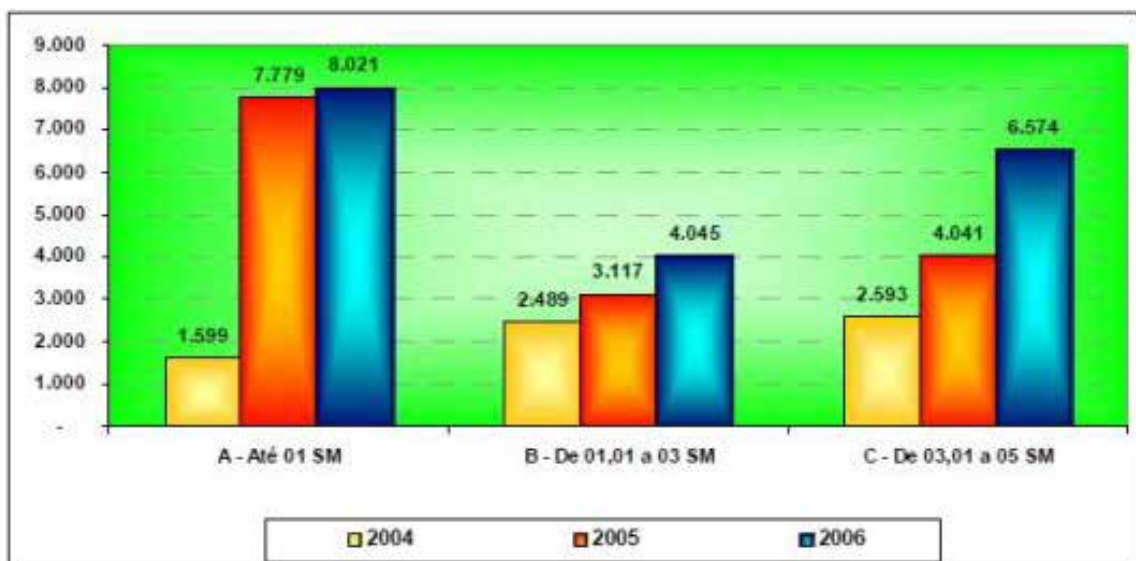
principal fundo fomentador da política habitacional do país. Efetivando definitivamente aquilo que era, desde 2004, observado: o aumento na participação desse fundo no financiamento habitacional. Segundo Bonduki, o montante investido anualmente, em 2006 e 2007, a partir desse fundo foi da ordem de 1,8 bilhões de reais. Ainda segundo ele, em 2007, foi totalizado uma estimativa em investimento da ordem de 14 bilhões de reais. Com isso, o governo aumenta consideravelmente os subsídios com objetivo de possibilitar o acesso e atendimento da população a infra-estrutura urbana, em particular, a de baixa renda. Como podemos verificar, respectivamente, nas Figuras 3 e 4:

Figura 3 – Financiamento para habitação em R\$ bilhões (2002-2007)



Fonte de dados: BONDUKI (2008)

Figura 4 – Subsídios – por faixa de renda (2004-2007)



Fonte de dados: BONDUKI (2008)

Numa tentativa de concretizar os desafios para a formulação, implementação e consolidação de política urbana e habitacional no Brasil, o governo Lula, lança em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), buscando articular os investimentos privados com os investimentos públicos. Para isso o PAC foi organizado em cinco blocos:

1. Investimento em Infraestrutura;
2. Estímulo ao Crédito e ao Financiamento;
3. Melhora do Ambiente de Investimento;
4. Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário;
5. Medidas Fiscais de Longo Prazo.

Os investimentos estavam distribuídos em três eixos:

- Logística;
- Energia elétrica;
- Infraestrutura Social e Urbana.

Esta política tem continuidade com a eleição, em 2010, da candidata (da situação), Dilma Rousseff. Numa tentativa de aprimorar os elementos norteadores da política urbana e habitacional do governo Lula, é lançado o PAC II. Que passar a ser estruturado em seis eixos:

1. Cidade Melhor (Saneamento, Prevenção em Áreas de Risco, Mobilidade Urbana e Pavimentação);
2. Comunidade Cidadã (Unidade Básica de Saúde, Unidade de Pronto Atendimento, Creches e Pré-escolas, Quadras Esportivas nas Escolas e Centro de Artes e Esportes Unificados);
3. Minha Casa, Minha Vida (Urbanização de Assentamentos Precários e Financiamento Habitacional – através da Carta de Crédito ou do SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo);
4. Água e Luz para Todos (Luz para todos, Água em Áreas Urbanas e Recursos Hídricos);
5. Transportes (Rodovias, Ferrovias, Portos, Hidrovias, Aeroportos e Equipamentos para Estradas Vicinais);
6. Energia (Geração de Energia Elétrica, Transmissão de Energia Elétrica, Petróleo e Gás Natural, Refino e Petroquímica, Fertilizantes e Gás Natural, Revitalização da Indústria Naval e Combustíveis Renovados).

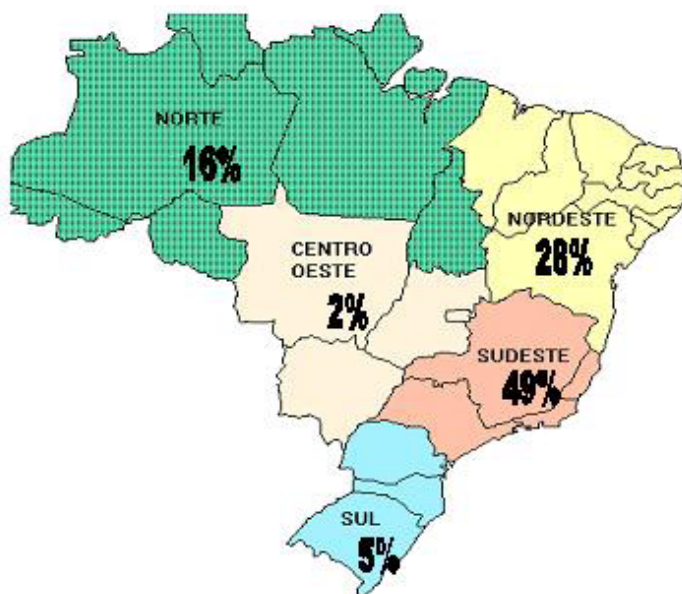
Apesar dos avanços do período acima apontados, há um conjunto de dilemas e impasses a serem atualizados na política urbana e habitacional brasileira. Neste sentido, podemos entender que os eixos norteadores do PAC apontam para a existência e/ou para construção de uma permanente estrutura de produção e reprodução de desigualdades na sociedade brasileira, cabe destacar cinco temas estruturantes (SCHAVSBERG, 2013):

1. A crise do *transporte público* aponta para a necessidade de se pensar e solucionar as questões relacionadas com a mobilidade urbana. Temos um território organizado para atender o modelo urbanístico rodoviarista que privilegia o transporte sobre pneus a partir do incremento da produção da indústria automobilística nacional;
2. O *saneamento básico*, que não se universalizou. Acentuando os problemas, em particular da população urbana, que contempla cerca de 82% da população total;

3. A *demanda habitacional* e do *boom* imobiliário que tem alcançado as cidades brasileiras com a maior disponibilidade de crédito imobiliário, de um lado e, os problemas derivados do padrão de implementação dos empreendimentos do Programa federal, Minha Casa Minha Vida e PAC, de outro;
4. A questão fundiária, que dificulta o *acesso a terra* urbanizada, assim como, a infraestrutura urbana, em particular, para a população de baixa renda, que é mais atingida pela normatização excludente dos Planos Diretores, Leis de Uso e Ocupação do Solo, Leis de Parcelamento e Códigos de Obras e Edificações;
5. O modelo de *expansão urbana* caudatário de problemas fundiários, predatório do ponto de vista ambiental e caro do ponto de vista da precariedade das redes de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. Neste modelo, se perpetua, o crescimento dos *condomínios fechados* (tornando as cidades ainda mais segregadas do ponto de vista social); dos *centros degradados* (com ações de revitalização na lógica de mercado, resultando, via de regra, em espaços elitizados); na *pobreza urbana* concentrada nas regiões periféricas ou faveladas (sob a justificativa da falta de terra disponível para os programas habitacionais, pois predomina a especulação imobiliária oportunizada pelos investimentos oficiais e até mesmo pelos impactos dos grandes eventos, como a Copa do Mundo e Olimpíadas); os *vazios urbanos* são mantidos como estoque pelo mercado imobiliário (pois se valoriza mais mantendo uma infraestrutura desocupada, parcialmente ocupada ou subutilizada) sem cumprir a função social da propriedade, pública e privada.

Nesse sentido podemos compreender que parte considerável da população brasileira vive em espaços segregados ou aglomerados precários ou “subnormais”, conforme designa o IBGE. O último censo 2010 (IBGE, 2010) mostrou um número maior de aglomerados subnormais nas regiões Sudeste e Nordeste, como mostra a Figura 5, as duas regiões que concentram quase 74% da população (urbana e rural) do país.

Figura 5 - Aglomerados subnormais por regiões



Fonte: IBGE, 2010.

Nesta perspectiva renova-se o desafio (estruturante) de se construir e implantar em quase todo o território brasileiro um modelo que rompa com a lógica de ocupação desigual e fragmentada. Para enfrentar esse quadro, um conjunto de ações, são implementadas, a partir da produção de Planos Diretores que possam delimitar e informar a oferta de áreas para HIS - Habitação de Interesse Social, com a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). No entanto, trata-se de áreas ocupadas a serem regularizadas. No caso de novas áreas vazias, não obstante a sensibilidade das equipes técnicas e a pressão dos movimentos sociais, é comum a disponibilização de terras em bairros e periferias às margens do perímetro urbano, raramente se logra a destinação de áreas boas do ponto de vista urbanístico e bem localizadas. Outro desafio refere-se à busca pelo desenvolvimento urbano e territorial sustentável e socialmente inclusivo, quando o discurso pela competitividade urbana ou pela “sustentabilidade” econômica das cidades continua permeando boa parte dos planos diretores produzidos recentemente (SCHAUSBERG, 2013).

Considerações finais

Finalmente, esse último aspecto do planejamento urbano aponta à implantação de ações a partir da política habitacional para população de baixa renda, focado no PMCMV, produziu uma idéia de solução da questão habitacional no país, ao buscar democratizar o acesso à moradia para populações excluídas do mercado imobiliário. O que permanece sugerido com essa possibilidade de acesso é a inalcançável solução para a questão habitacional. Não pela profundidade (conceitual) do planejamento urbano, mas pela busca de soluções relativas as demandas políticas e técnicas colocadas a partir do arcabouço jurídico implementado tanto pela nova Constituição em 1988, como pelo Estatuto da Cidade, 2003.

Nesse sentido, Programas como o “Minha Casa, Minha Vida” busca do ponto de vista da gestão democrática (conceito central no novo arcabouço jurídico urbanístico brasileiro) avançar nos métodos, técnicas e processos de planejamento urbano que viabilizem a “participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento” das decisões no processo do planejamento urbano, a partir da aplicação dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Com a mínima instrumentalização dos municípios neste aspecto, como a gestão democrática participativa e o controle social das políticas urbanas, cria-se o ambiente propício a uma nova cultura urbana e consciência urbanística, o entendimento da dinâmica da cidade, principalmente a partir de uma publicização mais intensa das regras urbanísticas onde se joga o jogo (SANTOS, 1988) da disputa pela valorização imobiliária, correndo-se o risco de reedição, a partir de novos modelos, de uma política urbana e habitacional onde se mantenha uma ocupação e fragmentação do território brasileiro.

Desse modo, a questão fundiária e imobiliária se constitui em um elemento definidor do processo de urbanização no Brasil, como obstáculo ao acesso aos direitos sociais, a exemplo, o direito à habitação. É a configuração de uma cidade segmentada em espaços para cidadãos e não cidadãos, onde se materializa um processo de segregação e exclusão sendo, como aponta Souza (1999), a segregação produto da separação da população por classe de renda no espaço, em localizações distintas, com características físico-ambientais diferenciadas, e de exclusão como privação dos direitos aos benefícios urbanos individuais e coletivos. Seria como nos aponta SANTOS (2006), o jogo “dual” e “polarizado” da política habitacional

aplicado pelo Estado brasileiro para atender os diferentes modos de produção do capital, do mercado do solo e da moradia. Isso é facilmente observável, pois o preço da terra e de imóveis semelhantes varia conforme a localização, função e uso.

Portanto, como nos alerta, Bonduki (1998), a crença neoliberal de que o mercado seja capaz de garantir uma melhoria das condições urbanas, não será a melhor saída, pois a ação do Estado na formulação e financiamento de políticas habitacionais ou urbanas tem atendido as necessidades de mercado. O planejamento urbano é usado para praticar o direito do capital ou privado, ao invés de assegurar justiça social e reposição dos pressupostos ambientais para o assentamento humano. E como nos lembra, Harvey (2010, p. 1), a luta pelo o direito à cidade esta no centro da luta contra o capital. Assim, devemos buscar construir uma cidade em que se possa considerar o morador não como objeto, mas como sujeito, que produz ou modifica a cidade.

Referências

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

AZEVEDO, Sérgio. **A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90**. In. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (orgs.). A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. In: Arq.urb – Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo. Nº 1, 2008. Disponível em: <http://www.usj.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL (1930-1990). IN: **Pe-riódico de Divulgação Científica da FALS**. Ano I - Nº 02- Março de 2008. Disponível em: <<http://www.fals.com.br/revela14/politicahabitacional.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. O Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 11. jul. 2001.

HARVERY, David. **“A crise mundial é uma crise da urbanização”**. Disponível em: http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma. Acesso em: 20 fev. 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_atlas.shtm>. Acesso em 20 nov. 2013.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-omega, 1982.

_____. **Brasil 2000**: qual planejamento urbano?. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidade, Povo e Poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MOTTA, Luana. **A questão da habitação no Brasil**: políticas públicas, conflitos, urbanos e o direito à cidade. 2011. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_A_questão_da_habitação_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Universidade Federal Fluminense: EDUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, julho de 1999.

SANTOS, Cynthia de Souza. **A política habitacional para a população de baixa renda, em Belo Horizonte, a partir de 1990**. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à FAU/USP, 2006.

SOUZA, Ângela Maria Gordilho. **Limites do Habitar**: Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à FAU/USP, 1999.

SCHAUSBERG, Benny. **Introdução ao planejamento urbano**. In: Curso: Instrumentos do Estatuto da Cidade; Parte 1 - planejamento urbano e plano diretor; Modulo I – Introdução ao Planejamento Urbano. Ministério das cidades: 2013. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br>> Acessado em: 10 nov. 2013.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo. FUPAM/EDUSP, 1999, p. 1999, p. 167-244.