

## QUESTÃO URBANA, MORADIA E GESTÃO DAS CIDADES: revisitando o projeto da reforma urbana de interesse popular

### ENTREVISTA COM HERMÍNIA MARICATO

Frederico Lago Burnett<sup>1</sup>

Desde os anos 70 do século passado e em resposta à atuação dos movimentos populares urbanos, uma determinada produção teórica da Academia vem contribuindo para desvendar as bases da desigualdade urbana no Brasil e consolidar uma força política em defesa da construção de cidades mais justas. Unificadas a partir do processo de redemocratização do país e da Assembléia Constituinte em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, lideranças populares, intelectuais e profissionais da área do urbanismo passaram a defender a necessidade de políticas públicas para as cidades brasileiras capazes de permitir, aos mais pobres, o acesso à terra urbanizada e à moradia digna por meio da criação de espaços democráticos de gestão urbana e controle da especulação imobiliária e da apropriação privada dos investimentos públicos na cidade.

Após uma longa trajetória que se inicia com a Constituição Federal de 1988 – e seu capítulo inédito sobre política urbana – estende-se com aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 – com a regulamentação dos instrumentos para um planejamento democrático e distributivo – institucionaliza-se com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e culmina com a destinação de fundos federais para produção habitacional de baixa renda, assistimos atualmente a inúmeras iniciativas, dispersas em milhares de municípios de todo o Brasil, que contemplam as carências de urbanização e moradia dos bairros de periferia e parecem apontar para uma nova dinâmica urbana capaz de equilibrar as graves e históricas desigualdades sociais das cidades brasileiras.

Entretanto, esse quadro favorável aos interesses da população urbana de baixa renda convive com indicadores contraditórios: o crescimento acelerado das favelas e periferias, a continuidade de ações de despejo e remoção, a fragilidade e ineficácia dos conselhos paritários de gestão urbana, a inaplicabilidade de instrumentos jurídicos e urbanísticos de combate à especulação imobiliária, a não efetivação dos novos planos diretores e a permanência de tradicionais práticas clientelistas da administração pública local.

Por outro lado, os recursos financeiros e as ações públicas parecem favorecer não apenas as camadas de baixa renda, pois a abertura do capital das grandes incorporadoras nacionais, a proteção legal com que passaram a contar os investimentos contra a inadimplência e a aplicação compulsória de recursos das instituições financeiras no mercado imobiliário contribuíram para consolidar um gigantesco “boom imobiliário” nas principais cidades do país, que voltam a colocar a iniciativa privada no comando de um novo processo de “desenvolvimento urbano”.

Observa-se, assim, uma tendência na qual, apesar de um relativo atendimento de suas demandas nas áreas periféricas de moradia e sua inclusão em novos espaços de participação popular, a população de baixa renda assiste à consolidação da própria exclusão territorial, pois, mantidos à margem dos espaços valorizados, continuam sem acesso às regiões mais dinâmicas e integradas da cidade ao mesmo tempo em que, sob pressão política dos interesses do capital imobiliário, avolumam-se as demandas por investimentos públicos nas chamadas zonas nobres, aumentando as diferenças entre a cidade legal e a cidade ilegal. Configura-se, assim, uma tendência na qual, ao invés de combate à segregação sócio-territorial, a sociedade passa a reconhecer e legitimar as condições da própria exclusão fortalecendo, por meio dos atendimentos localizados, a consolidação do lugar dos ricos e dos pobres na cidade brasileira.

Para tratar deste conflitante quadro atual, que demonstra a persistência de históricos impasses da questão urbana brasileira, a Revista de Políticas Públicas conversa com Ermínia Maricato, Professora Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP e do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, LABHAB. Autora de inúmeros livros e artigos sobre a realidade urbana brasileira, referência internacional de militância urbana, intelectual orgânica dos movimentos populares de luta por terra e habitação, com sólida experiência na gestão pública – foi Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano no governo

municipal de Luiza Erundina em São Paulo (1989-1992), membro da equipe de transição do primeiro governo Lula e Secretária Executiva do Ministério das Cidades durante a gestão de Olívio Dutra (2003-2005) - a professora Ermínia Maricato tem sabido manter uma atitude crítica e, ao mesmo tempo, propositiva em relação às políticas públicas de caráter urbano e à atuação da frente popular que reúne movimentos populares e intelectuais progressistas.

**Revista de Políticas Públicas (RPP)** – Função Social da Cidade, Estatuto da Cidade, Ministério das Cidades, centenas de conferências municipais e estaduais, três encontros nacionais sobre o tema das cidades, uma gigantesca campanha por planejamento urbano democrático e seus mais de 1500 planos diretores realizados em todo o país, volumosos recursos federais destinados à habitação de interesse social e mais os investimentos do chamado PAC Social em favelas e bairros de periferia: vinte anos após a Constituição Federal, o Projeto da Reforma Urbana entrou na agenda governamental e o país tem, finalmente, uma política urbana nacional, construída de forma ampla e democrática e voltada para a população mais pobre?

**Ermínia Maricato (EM)**- Eu diria que se trata de uma construção interrompida. A maior parte dos movimentos sociais relacionados à habitação e à reforma urbana foi incluída na esfera institucional e, em parte, engolida por ela. As conquistas no campo jurídico (Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade em 2001, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005, os 1500 Planos Diretores Participativos), as conquistas no campo da participação democrática - eu questionaria o quanto ela é realmente democrática ou corporativa e comunitária - nos conselhos federais, estaduais e municipais e as conquistas de programas de financiamento, que antes não existiam (regularização fundiária, urbanização de favelas, construção subsidiada de novas moradias, etc.), constituíram motivos de euforia para muitos que lutaram durante muitos anos por elas. Entretanto, mesmo considerando as experiências das administrações municipais democráticas dos anos 80, o resultado em matéria de avanço político é muito precário. Até podemos constatar uma melhoria de vida em alguns aspectos. Eu diria que alguma distribuição de renda na base da pirâmide é o melhor deles, decorrente da melhoria do salário mínimo, do bolsa família, do aumento do emprego e do crédito consignado.

Mas se o ganho econômico é perceptível, o ganho político é pequeno. Parte dos movimentos e partidos perderam autonomia e independência e tentam “governar”. O pragmatismo, o clientelismo, a política do favor recrudesceram e ganharam parte das lideranças sociais que se contentou (não sem razão) em ganhar bônus para suas bases no lugar de lutar por uma política pessoal universal ou republicana.

O Estado brasileiro é uma máquina de cooptação. Difícil resistir.

Corrigindo uma expressão contida na pergunta acima, não há “volumosos recursos federais destinados à habitação de interesse social”. Por enquanto, os recursos são os mesmos da era do BNH, durante a ditadura militar: FGTS (Fundo de Garantia de Tempo de Serviço) e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) são as principais fontes de financiamento habitacional. Ambas são onerosas. Os subsídios são pequenos. As demais fontes significativas de recursos financeiros são capital obtido na bolsa de valores ou capital internacional que se interessa por resorts e hotéis. Os recursos que estão previstos para urbanização de favelas no PAC perfazem 10% de tudo que será investido em habitação nos quatro anos do segundo mandato de Lula. Parece um volume muito grande de investimento porque nos anos anteriores - podemos falar em mais de 20 anos - o investimento foi ridículo, seguindo a premissa neoliberal de corte nos gastos públicos. Mas, para mudar os destinos das cidades, é pouco.

**RPP** – Apesar do atual perfil conservador do comando político do Ministério das Cidades, a permanência de instâncias democráticas de gestão, a manutenção de significativos recursos financeiros para a habitação de interesse social e o envolvimento de estados e municípios em ações de “urbanismo social” são fatos que comprovam a irreversibilidade e hegemonia, dentro do Estado, do projeto de intervir na “cidade ilegal” em favor das camadas populares?

**EM** - Sem dúvida, há um reconhecimento progressivo das dimensões da cidade ilegal que, em algumas metrópoles, estão engolindo a cidade oficial. Todos nós trabalhamos durante muitos anos e o movimento social se mobilizou para sair da invisibilidade. Mas ainda não deixamos as relações que colocam os movimentos sociais como dependentes de favor e não detentores de direitos. Há exceções tanto nos movimentos quanto no Estado, evidentemente. Mas, lutar contra essa lógica que nos fez perder o Ministério das Cidades é muito difícil, embora não impossível.

**RPP** - Como entender o fato de que, apesar dessa política favorável às necessidades de moradia e urbanização das camadas populares nas principais cidades do país, mantenham-se índices de crescimento acelerado das favelas e periferias, continuem ocorrendo ações de despejo e remoção em determinadas áreas, com os mais pobres mantidos à margem dos espaços valorizados e das regiões mais dinâmicas e integradas da cidade?

**EM** - A política proposta pela primeira equipe que fazia parte do Ministério das Cidades foi parcialmente implantada e o que está sendo implementado é mais funcional para o mercado do que para o déficit habitacional. Já mencionamos acima que os recursos subsidiados não são

volumosos e as principais fontes dos recursos são onerosas: o FGTS e o SBPE. Sem recursos a fundo perdido e sem uma regulação mais definida visando priorizar o déficit habitacional, o mercado assume o comando.

Para evidenciar como uma equipe de governo mais comprometida com os interesses sociais faz falta, basta lembrar que o Conselho Curador do FGTS fez uma mudança na aplicação dos recursos, em 2006, voltando a concentrá-los na classe média. O governo tem a maior parte dos integrantes desse Conselho Curador, mas não houve uma orientação clara nessa votação.

**RPP** – Por outro lado, com o crescimento e expansão dos negócios imobiliários – também beneficiados com os recursos para habitação de interesse social e vivendo, nacionalmente, o “boom imobiliário” dirigido às classes médias e altas – alcançamos finalmente um *pacto social urbano*, consagração de uma política que conseguiu conciliar o atendimento das necessidades populares com os interesses de acumulação e reprodução do capital imobiliário?

**EM** - Estamos vivendo um boom imobiliário no mercado e incorporando ao mercado privado uma parcela da classe média, antes excluída. Vou repetir: isso é melhor do que nada, pois a classe média sempre disputou com a baixa renda os subsídios habitacionais. É evidente que o atendimento da classe média cria algum alívio para os de baixo. Os espaços nas favelas são menos disputados. Ainda não estou convencida de que estamos vivendo um boom de atendimento da parte inferior e majoritária do déficit habitacional. As classes atendidas formam, evidentemente, um leque de apoio aos governos. Você pode chamar isso de pacto social. E tenho dúvidas se esse pacto não está mais presente na PEC da Moradia (a PEC da Moradia - Proposta de Emenda Constitucional 285/08, vincula recursos públicos para a habitação de interesse social, sendo 2% das receitas orçamentárias da União e de 1% das receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para os Fundos de Habitação de Interesse Social) defendida por empresários e movimentos.

**RPP** – Neste cenário contraditório, qual a razão da recorrente ineficácia dos conselhos paritários de gestão urbana local, da persistente inaplicabilidade de instrumentos jurídicos e urbanísticos de combate à especulação imobiliária e da difícil efetivação dos novos planos diretores?

**EM** - A história da propriedade da terra no Brasil mostra uma sucessão de leis bem intencionadas e não aplicadas a partir da lei de terras de 1850. O interesse social, e até a distribuição de terras para os que necessitam, estão presentes nessa história o tempo todo. No entanto, a aplicação das leis conta outra história. Uma história de violência, mandonismo, arbítrio que garantiu que o latifúndio persistisse no Brasil até o século XXI quando as

transnacionais - e não mais os coronéis - buscaram se apoderar dele. Infelizmente, deixamo-nos levar pela euforia de acreditar que bastava aprovar uma lei bem intencionada e um Plano Diretor “participativo” para resolver o problema. A história do Brasil nos mostra que leis não bastam. Conselhos são novidades, mas também não substituem a luta social independente.

**RPP** – Apesar de tal impasse, é necessário insistir na efetivação dos planos diretores ou fora do planejamento urbano existem alternativas para alcançar um ordenamento territorial nas cidades assegurando espaço bem localizado para as camadas de baixa renda? Ou essa não é uma bandeira de luta adequada para a atual conjuntura?

**EM** - Sim, é preciso insistir na função social da propriedade e mostrar que estamos num país onde a elite e o Estado não cumprem a Constituição. É preciso gritar isso em todas as oportunidades, como faz o MST.

**RPP** – Como avaliar o papel desempenhado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, FNRU, no processo histórico de lutas populares por cidades mais justas, na definição da atual política urbana e perante as ações que estão acontecendo nos estados e municípios?

**EM** - O Fórum de Reforma Urbana teve um papel importantíssimo nas conquistas mencionadas no início deste texto. Poucos países do mundo lograram alcançar a unidade dos movimentos urbanos como o Brasil, com o FNRU, durante os anos 80 e 90. Entretanto, ele perdeu o viço e a rebeldia. Assumiu um acento demasiadamente influenciado por profissionais de classe média da área do direito e do urbanismo. Também não soube se renovar e abrir espaço para o debate democrático. Infelizmente, o FNRU está deixando de ser unanimidade. Muitos novos movimentos urbanos o desconhecem.

**RPP** – Qual a razão do tratamento recebido pela organização nacional de luta urbana, que desfruta de influência e consideração junto ao poder central, em oposição àquele dado aos movimentos populares locais, sistematicamente marginalizados ou combatidos em estados e municípios?

**EM** - Foi importante tocar nesse assunto e ele tem muito a ver com o da pergunta anterior. Por que um Conselho de Representantes na esfera federal, estadual e municipal tende a ser ineficaz? Os motivos são muitos, o que inclui a capacidade de cooptação do Estado e a vida difícil das lideranças. Mas chama a atenção que muitos dos representantes querem se perpetuar como representantes e dificultam a renovação, o aparecimento de novas lideranças. Uma das condições que definimos desde o início da formação do Conselho das Cidades é que apenas movimentos com representação nacional participariam dele. Ainda acho que isso está correto, pois na esfera federal

não deveria haver lugar para reivindicações locais. O que não esperávamos, entretanto, é que essa regra pudesse ser usada para frear a constituição de novos movimentos ou redes no território nacional. É uma natural forma de disputar poder, mas acho que devemos discutir a necessidade de renovação das lideranças.

**RPP** – No campo do planejamento urbano as novas propostas conceituais e suas práticas participativas contribuíram para enriquecer e requalificar a disciplina enfrentando e superando seus tradicionais métodos autoritários e elitistas?

**EM** - Acho que agora estamos preparados para dizer novamente e espero que definitivamente: a lei adequada é necessária, mas não basta. A euforia dos Planos Diretores Participativos e seus resultados, até agora, mostraram que precisamos fazer uma crítica radical (que vá às raízes). Não vamos nos esquecer que interpretaram que a CF de 1988 exigia uma regulamentação que veio 13 anos depois sob a forma do Estatuto da Cidade. Seus instrumentos foram remetidos ao Plano Diretor que, por sua vez, está remetendo-os a leis complementares. Alguns instrumentos do EC levarão 15 anos para serem implementados (desapropriação com títulos da dívida pública, por exemplo). Estamos falando de 35 anos, na melhor das hipóteses, para aplicar a função social da propriedade prevista na Constituição! Volto a lembrar que precisamos lutar por Planos de Ação e não planos normativos em um país que cumpre a lei apenas de acordo com as circunstâncias.

**RPP** – Tem procedência a crítica que alguns estudiosos da atual política urbana fazem sobre a possibilidade de ampliarmos os espaços segregados do BNH em razão do caráter periférico da urbanização que vem sendo implantada pelos programas estatais?

**EM** - Concordo que tem procedência, pois não vejo mudança nas definições de localização dos empreendimentos pela Caixa ou pelas prefeituras. Caberia também ao movimento social “empurrar” essa mudança. É sempre importante lembrar que o acesso à terra urbanizada ou a uma localização razoável na cidade são fatores fundamentais para assegurar o direito à cidade. Eles têm definição na escala municipal onde o capital imobiliário e os proprietários de terra são mais fortes. Eles dependem da correlação de forças e o governo federal não pode fazer muito senão nas terras da União (o que é diferente da situação no campo onde o governo federal tem mais instrumentos e as terras devolutas poderiam ser objeto de discriminatórias). Sem dúvida, o movimento social precisa entrar nessa disputa de forma mais ativa novamente.

**RPP** - É possível considerar que houve avanços no combate ao déficit habitacional com os atuais programas voltados para habitação de interesse social? Estaria assegurada a continuidade de tais programas ou há riscos de uma recorrência da situação ocorrida no período militar?

**EM** - Os ‘booms’ habitacionais têm acontecido aos soluços: segunda metade dos anos 70, segunda metade dos anos 90 (mais ligados ao mercado privado) e agora, na segunda metade da década de 2000. Em todos eles os avanços se esboçam, mas não se sustentam. Por enquanto, não há nada que garanta que isso vá acontecer, embora haja algum acúmulo em alguns aspectos. Para mudar sua natureza desigual as cidades exigem mais investimentos subsidiados e mais controle fundiário que dependem da correlação de forças em nível municipal. A conquista de leis no Brasil pouco significa se tivermos em conta a história da propriedade fundiária, por exemplo. A euforia com a promulgação do Estatuto da Cidade promoveu uma acomodação. Todas essas conquistas do governo Lula podem resultar no encarecimento da terra e na inclusão de uma classe média, ela mesma antes excluída do mercado privado. Isso é melhor do que nada, mas não atingiremos o centro do déficit habitacional.

**RPP** – Nesses vinte anos como se deu a relação da Universidade com o Projeto da Reforma Urbana? É possível constatar contribuições teóricas e propostas práticas para subsidiar intervenções urbanas e arquitetônicas com vistas à construção da cidade de todos?

**EM** - Enquanto a maior parte da Academia se manteve longe dessa discussão, alguns professores e pesquisadores trabalharam para dar visibilidade à dimensão da cidade informal que, apesar de não constituir um produto capitalista, contribui funcionalmente para o processo de acumulação. Produzi um filme em 1975, que apresentei na reunião anual da SBPC, mostrando as condições de produção das periferias metropolitanas durante o processo de industrialização (“Urbanização dos baixos salários”). De lá para cá formou-se uma verdadeira escola de pensadores que mostraram que os espaços precários, produtos da autoconstrução, são mais regra do que exceção nas nossas cidades, embora a representação (ideológica) dessas cidades os ignorem - menos quando alimentam a relação clientelista que ajuda a manter a política da dependência e da subordinação. Essa contribuição da academia ao desvendamento da realidade, além da crítica à política habitacional do Regime Militar, foi muito positiva. As propostas alternativas que pretendiam superar essa injustiça e garantir o direito à cidade exigem uma reflexão que vai muito além destas páginas e da própria academia. Exigiria pensar no rumo tomado pelos movimentos sociais, pelos partidos e pelo Estado num contexto em que o capitalismo internacional revolucionou nossa realidade profundamente. Poucos se dão conta sobre o quanto a globalização transformou nossas vidas: a economia, a política, a cultura, o cotidiano e a própria subjetividade.

NOTA

1. Para entrevistar Ermínia Maricato a Revista de Políticas Públicas convidou Frederico Lago Burnett, pesquisador da cidade e suas questões, com artigos publicados em livros e na imprensa local e ativo sujeito político das lutas urbanas em São Luís por meio de cursos e oficinas de capacitação para lideranças populares e da atuação nos Planos Diretores Participativos. Membro do Conselho da Cidade de São Luís, na gestão 2006-2008. Compôs o núcleo de representantes da sociedade civil que lutou pela inclusão, no texto básico do Plano Diretor da cidade, de leis favoráveis à regularização e urbanização dos bairros de periferia, é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, com projeto de tese sobre o Movimento Popular da Reforma Urbana e suas relações com o planejamento urbano.