

história urbana

plano diretor

Quitandinha+60/IAB



Edição nº 315
Setembro/2023

ISSN 0034-7604

cidades

pareceres

habitação de interesse social

assistência técnica

projetos

reforma urbana

AEIS

ZEIS

audiência pública

movimentos sociais

estatuto da cidade

Edição
especial

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Memórias

- I Seminário de Habitação e Reforma Urbana – Conclusões
- Uma Agenda para as Cidades: Consolidação das Contribuições e Propostas dos Seminários de Política Urbana - Quitandinha+50
- O Seminário de Habitação e Reforma Urbana: Antecedentes de uma Política para Habitação Popular

Caminhando com os desafios

- Habitação, Tarefa de Estado
- Reforma Urbana - Um Encontro Entre Memórias, Sujeitos e Ação
- Quitandinha + 60 - Velhas Pautas Novos Desafios
- Do Seminário Quitandinha ao Estatuto da Cidade: Trajetória e Impasses Acerca da Agenda da Reforma Urbana
- A Importância da Revisão do Plano Diretor Participativo de Boa Vista - Roraima

Depoimentos

Pareceres

- Diferenças Entre Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse
- Ocupações Irregulares e Instrumentos de Regularização
- Programa de Regularização Fundiária e Adequação Ao Planejamento Urbanístico e Orçamentário
- Ocupações Irregulares de Imóveis Destinados e Programa De Habitação
- Incompatibilidade de Regularização de Edificações de Classe Média Face ao Plano Diretor que Prioriza a Regularização de Edificações para População de Baixa Renda
- Possibilidade de Transferência de Posse e Soma dos Tempos de Posse dos Antigo e Novo Ocupantes para Fins de Reurb
- Possibilidade de Continuação de Programa Habitacional com Doação de Terrenos a Particulares em Ano Eleitoral

DEDICATÓRIA

Diogo Lordello de Mello,
Eterno professor, idealizador e consolidador do IBAM

Adina Mera,
Formadora de urbanistas com visão integrada do desenvolvimento local

Carlos Nelson Ferreira dos Santos,
Disseminador do urbanismo social e participativo.

Aos pioneiros, nossa homenagem e gratidão.

Expediente

A Revista de Administração Municipal é uma publicação *on-line* do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o nº BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas nº 2.215.

Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves e Maria da Graça Ribeiro das Neves.

Conselho Editorial

Alberto Costa Lopes, Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

Conselho Técnico

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Claudia Pedreira do Couto Ferraz, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Mélo, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves e Marlene Allan Fernandes.

Projeto Gráfico

Ewerton da Silva Antunes

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

As opiniões expressas pelos autores dos artigos e entrevistados na RAM não necessariamente refletem a opinião do IBAM e dos Conselhos Editorial e Técnico desta publicação. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

Superintendente Geral: Paulo Timm

IBAM

Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Rio de Janeiro • RJ
Tel.: (21) 2536-9797
Fax: (21) 2536-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br
revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

REPRESENTAÇÕES

São Paulo
Avenida Ceci, 2081
CEP 04065-004 • São Paulo • SP
Tel./Fax: (11) 5583-3388
Email: ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina
Rua Antonio Cândido de
Figueiredo, 39
CEP 89035-310 • Blumenau • SC
Tel./Fax: (47) 3041-6262
Email: ibamsc@ibam.org.br

Aos Leitores

O número 315 da Revista de Administração Municipal – RAM, ora disponibilizado, se reveste de uma característica especial. Dedicado ao tema da habitação e da reforma urbana, surge para que não se esqueça que o problema é antigo, de difícil solução. Precisa ser lembrado como marca indelével da dificuldade de conceber e implementar políticas públicas que tornem operacionais medidas voltadas para a efetiva inclusão social e a oferta de dignidade básica aos cidadãos e cidadãs, sob forma de moradia e de um meio urbano saudável.

A iniciativa aflorou no Instituto quando os arquitetos que aqui trabalham trouxeram à baila o próximo aniversário de 60 anos do I Seminário de Habitação e Reforma Urbana. A realização, há dez anos, do Quitandinha+50 e a organização, a partir do IAB, do Quitandinha+60, foram objeto de muita conversa, o que fez ressurgir o trabalho do IBAM, publicado no primeiro trimestre de 1964, quando a RAM nº 62 apresentou o relatório final.

Em meio a tais antecedentes, o IBAM, com base na proposta editorial da RAM de levar conhecimento técnico e experiências para quem trabalha com políticas públicas em nível local, tomou a decisão de participar ativamente da *reconstituição* da questão habitacional e da reforma urbana no país a partir de uma Edição Especial da revista. Nela, o conteúdo tomou o seguinte formato: alguns documentos históricos, textos de análise, depoimentos de alguns dos que influenciaram a operação do urbanismo no IBAM, bem como de profissionais que atuam nesta temática em diferentes regiões do país. Por fim, mantendo a estrutura habitual da Revista, Pareceres sobre o assunto encerram a edição.

Para começar, os documentos históricos conformam um capítulo denominado **Memórias**. Nele estão publicados textos que reproduzem as conclusões e as recomendações do seminário original de 1963 e do evento comemorativo dos 50 anos do primeiro. A leitura desses dois documentos por si só permite deduzir as mudanças havidas no cenário nacional. O primeiro – Conclusões – é forte em propostas para a atuação do governo federal no campo da habitação. Chega ao ponto de apresentar a estrutura e o funcionamento de uma entidade que cuidasse do assunto e que, mais adiante e com modificações, veio a subsidiar a criação do BNH. O segundo – Uma Agenda para as Cidades: Consolidação das Contribuições e Propostas dos Seminários de Política Urbana – é organizado por temas, onde estão premissas e propostas e cria o Decálogo Q+50 para um novo ambiente urbano.

Não há como explicitar em poucas linhas a importância, o alcance e o espelhamento desses eventos acerca do que se passava no país. Para superar esta questão foi possível redescobrir um trabalho, também republicado aqui, que traduz toda esta condição num contexto histórico, político e de valorização dos arquitetos como protagonistas do tema habitação e reforma urbana. De autoria de Marlice Nazareth Soares de Azevedo e José Francisco Bernardino Freitas, ambos da Universidade Federal Fluminense – UFF, o artigo se chama ***O Seminário de Habitação e Reforma Urbana: Antecedentes de uma Política para a Habitação Popular*** e deve ser lido com muita atenção e foco para compreender todo o processo.

O segundo capítulo, denominado ***Caminhando com os Desafios***, agrupa artigos ora referidos ao contexto mais amplo que antecedeu e sucedeu o evento de 1963, ora diretamente vinculados aos seminários e conectados ao tema. Os textos têm autores com diferentes trajetórias que trazem para a cena dos debates abordagens renovadas *sob a questão habitacional e a reforma urbana*.

Maria Elisa Baptista, Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil, começa o debate com a afirmação de que habitação não é mercadoria, mas um direito. O artigo cujo título é ***Habitação, tarefa de Estado*** vai visitar gama abrangente de dimensões que permeiam o tema, trazendo-o para a atualidade ao mixá-lo com exclusão, violência, desigualdades sociais, saúde, saneamento, inovação tecnológica e as mudanças havidas no campo da própria arquitetura para responder a tantas demandas emergentes.

Em seguida, Franklin Dias Coelho, professor da Universidade Federal Fluminense, apresenta o artigo denominado **Reforma Urbana – um encontro entre memórias, sujeitos e ação**, que examina o período 1950 a 1963 como acumulador técnico-social que propiciará a realização do primeiro Seminário já mencionado que, por sua vez, engendrará o futuro da reforma urbana como reforma de base. O texto elabora ampla visão do contexto em que se vivia, trabalhando o surgimento dos movimentos que articulavam interesses de grupos específicos. Faz isto de modo bastante informativo e abrangendo vários segmentos, ganhando destaque a relação com o movimento municipalista e a modernização trazida pela criação do IBAM. Também se distinguiu por observar o que poderia ser chamado de “movimento de mulheres”, com alguma licença poética, uma vez que se concentrava primordialmente no espaço da reprodução e pouco a pouco vai alçando outros voos na direção dos espaços da produção. Um forte debate se colocou, em seguida, envolvendo a situação dos inquilinos, que prevaleciam em menor quantidade e força política, sobre os proprietários nas cidades. A evolução desta discussão complexa acaba por reforçar a temática da Reforma Urbana e da participação dos profissionais em sua construção.

Pablo Benetti, professor da FAU-UFRJ, retoma a realização do mesmo Seminário para falar da ausência de políticas públicas voltadas para a habitação social. Traz para o debate a questão das AEIS e das ZEIS (áreas e zonas de interesse social) remetendo aos planos diretores como instrumentos de gestão urbana e de práticas preventivas de urbanismo. É um texto instigante, pois pode ser lido pensando nas gerações mais recentes que têm outra relação com o sentido da propriedade e do mercado. E a pandemia de COVID deixou clara a precarização das cidades, somada às alterações climáticas. Então o que desejam as pessoas?

O próximo artigo é de autoria de duas professoras da Universidade Federal do ABC-Rosana Denaldi e Dânia Brajato, e de uma doutoranda da mesma instituição, Rosana Yamaguti. Voltam-se para a aplicação dos instrumentos que surgem no rastro do Seminário do Quitandinha até o Estatuto da Cidade, olhando para os impasses e as expectativas que nem sempre se cumpriram. Interessante notar a síntese que citam sobre a pertinência do Estatuto da Cidade – um bom processo (o planejamento participativo) associado a um bom produto (os instrumentos redistributivos e regulatórios instituídos). Mas, 60 anos após o Seminário do Quitandinha e 20 anos após o Estatuto das Cidades, muito se produziu em termos de Planos Diretores, muito se discutiu sobre os instrumentos então desenhados, porém a democracia ainda não chegou às cidades.

Encerra o segundo capítulo da RAM 315 o texto de Graciete Guerra da Costa, professora da Universidade Federal de Roraima, que faz um mergulho na escala de elaboração da revisão do Plano Diretor participativo de Boa Vista. Vêm-se, então, as agruras do cotidiano, a necessidade de usar de estratégias, de trabalhar no contexto da guerrilha da burocracia para alcançar sucesso. Seu foco são os processos de participação em uma cidade extremamente plural. Observação em tempo real uma vez que o trabalho está em curso. Caso especialíssimo, oportunidade rara para os leitores.

O terceiro capítulo tinha a proposta inicial de fazer com que o IBAM “viajasse” em torno de si mesmo, como instituição que, dentre outros temas e atividades, contribuiu para a formação do pensamento sobre urbanismo em sentido amplo em nosso país. Assim foram convidados alguns profissionais que estiveram ou estão nos quadros técnicos do Instituto para falarem sobre suas trajetórias que, em sendo diversas, permitiram a formação de vertentes diferenciadas sobre o tema habitação e reforma urbana que alimentaram o celeiro (*thinkingtank*) em que ao longo dos anos o Instituto se transformou. O capítulo teria o título singelo de **Depoimentos**. À medida em que o trabalho foi caminhando, o capítulo foi ganhando outros contornos. Profissionais que trabalham sobre o tema em outras regiões do país, por força da atuação extramuros que o IBAM tem, puderam ser acessados e convidados para também expor seus pensamentos. Como resultado os leitores da RAM ganharam um mosaico de informações, opiniões, avaliações e, porque não dizer, sentimentos acerca da reforma urbana e da habitação no Brasil. O conjunto de depoimentos propiciou que a revista trouxesse a diversidade que hoje sabemos ser preciso valorizar. Há homens e mulheres de diferentes localidades, faixas etárias igualmente diversas que atuam

tanto nas áreas pública como na privada e na academia. Procura-se, assim, trazer falas que mostrem a transversalidade e a especificidade de aspectos que compõem o urbanismo.

Pela diversidade de abordagens, optou-se por apresentar os depoimentos pela ordem alfabética do nome dos autores. Aqui se relacionam estas preciosas pessoas que dedicaram seu tempo e competência para enriquecer a todos os que os lerem: Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Ana Claudia Duarte Cardoso, Claudio Miranda, Fernando de Mello Franco, Jessica Ojana, Luciana Hamada, Lélia Vasconcelos, Linda M.P. Gondim, Rossella Rosseto, Sonia Rabello, Victor Zular Sveibil.

O quarto segmento da revista é dedicado aos pareceres, neste caso vinculados ao tema da habitação e da reforma urbana. Todos são da lavra de Eduardo Domingues, especialista em Direito Urbano que se dedica minuciosamente ao tema. Convém chamar a atenção para o fato de que pareceres respondem a questões diferentes da mesma área de conhecimento. Esta, sem dúvida, uma das riquezas dos estudos jurídicos.

Foi bastante desafiador compor esta edição especial da RAM. Aos leitores desejamos igual satisfação na leitura.

Concursos Públicos

Seleção imparcial dos melhores profissionais

Melhor qualificação do quadro de pessoal

Implementação do sistema do mérito

Valorização de carreiras



**Para mais informações de
como o IBAM pode realizar o concurso
em sua instituição**

Clique aqui

Índice

Memórias

09. I Seminário de Habitação e Reforma Urbana – Conclusões

18. Uma Agenda para as Cidades: Consolidação das Contribuições e Propostas dos Seminários de Política Urbana - Quitandinha+50

24. O Seminário de Habitação e Reforma Urbana: Antecedentes de uma Política para Habitação Popular

Marlice Nazareth Soares de Azevedo e José Francisco Bernardino Freitas

Caminhando com os desafios

37. Habitação, Tarefa de Estado

Maria Elisa Baptista

45. Reforma Urbana - Um Encontro Entre Memórias, Sujeitos e Ação

Franklin Dias Coelho

57. Quitandinha + 60 - Velhas Pautas Novas Desafios

Pablo Benetti

68. Do Seminário Quitandinha ao Estatuto da Cidade: Trajetória e Impasses Acerca da Agenda da Reforma Urbana

Rosana Denaldi, Dânia Brajato e Rosana Yamaguti

77. A Importância da Revisão do Plano Diretor Participativo de Boa Vista - Roraima

Graciete Guerra da Costa

86. Depoimentos

Pareceres

116. Diferenças Entre Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

118. Ocupações Irregulares e Instrumentos de Regularização

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

121. Programa de Regularização Fundiária e Adequação Ao Planejamento Urbanístico e Orçamentário

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

125. Ocupações Irregulares de Imóveis Destinados e Programa De Habitação

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

127. Incompatibilidade de Regularização de Edificações de Classe Média Face ao Plano Diretor que Prioriza a Regularização de Edificações para População de Baixa Renda

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

129. Possibilidade de Transferência de Posse e Soma dos Tempos de Posse dos Antigo e Novo Ocupantes para Fins de Reurb

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

130. Possibilidade de Continuação de Programa Habitacional com Doação de Terrenos a Particulares em Ano Eleitoral

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues



I SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA – CONCLUSÕES¹

O SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA, CONSIDERANDO:

- 1) que o problema habitacional na América Latina não se caracteriza como uma situação de emergência, por não decorrer de fatos incontrolláveis que tenham construído bruscamente os equipamentos urbanos e a disponibilidade habitacional, mas é o resultado das condições de subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos a que se acham submetidos os países latino-americanos;
- 2) que a situação habitacional do Brasil é de suma gravidade, caracterizando-se, essencialmente, pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia e pelo *déficit* crescente de disponibilidade de prédios residenciais em relação à demanda do povo brasileiro, uma vez que o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas;
- 3) que, no Brasil, o fenômeno de urbanização vem se processando de maneira vertiginosa e desordenada, sendo fatores determinantes desse fenômeno, primordialmente, a estrutura subdesenvolvida do País, o intenso incremento demográfico desacompanhado de medidas que, no interesse nacional, ordenem e disciplinem o surto industrial e as arcaicas relações de produção agrária, que determinam forte movimentos migratórios para os núcleos urbanos;
- 4) que, nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em sub-habitações — tais como favelas, cortiços, mocambos, malocas, barracos — é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos;
- 5) que mesmo a população que vive em habitações do tipo permanente, em sua maioria, se debate com problemas decorrentes da defasagem entre o crescimento demográfico das cidades e o fornecimento dos mais rudimentares serviços públicos, assim como da não complementação do acervo de moradia com o equipamento de utilização comum, cada vez mais imprescindível, em virtude da crescente complexidade urbana;
- 6) que concorre para agravar o *déficit* de habitação, na presente conjuntura brasileira, a incapacidade já demonstrada de obter-se, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social pelo menos no ritmo em que se processa o crescimento das populações urbanas;
- 7) que a gravidade da atual situação habitacional é confirmada pelos dados estatísticos e por outras fontes de informação, embora insuficientes para uma avaliação precisa da carência de habitações no Brasil;
- 8) que se verifica o emprego de tecnologias novas no País, ainda que dispersas e limitadas; algumas apresentando interessantes características regionais, graças ao conhecimento e ao espírito de iniciativa dos nossos técnicos;

1. Esse texto foi publicado originalmente na RAM nº 62, em 1964. Manteve-se a redação original.

9) que a ausência de uma política habitacional sistemática — apesar de algumas medidas e movimentos isolados bem sucedidos, mas insignificante, na sua expressão numérica, em face das necessidades nacionais — vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do País, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento.

AFIRMA:

1) que, dentre os direitos fundamentais do homem e da família, se inclui o da habitação e que a sua plena realização, exigindo limitações ao direito de propriedade e uso do solo, se consubstancia numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias;

2) que a habitação é um elemento fundamental de padrão de vida, constituindo não apenas o abrigo físico, mas também um fator condicionante de interação entre seus moradores no seio da família e destes para com toda a sociedade, e que sua estrutura, organização, dimensões, equipamento e estética devem atender a um mínimo de requisitos que a tornem compatível com o estado de saúde, o nível de eficiência e as condições culturais, exigidos por uma sociedade em desenvolvimento;

3) que, não obstante já existirem conhecimentos técnicos para resolver o problema da habitação em tempo relativamente curto, apenas uma minoria da população brasileira usufrui desses benefícios, enquanto uma parte sempre crescente é compelida a viver em condições de habitabilidade totalmente incompatíveis com o grau de civilização já atingido pelo País, à margem do seu desenvolvimento econômico;

4) que essa situação contrasta flagrantemente com os conceitos de democracia e justiça social e só poderá ser superada pela atualização da estrutura econômica nacional e por um considerável avanço construtivo, através da coordenação de esforços e da racionalização de métodos de produção;

5) que, em consequência, a solução do problema habitacional e da reforma urbana está vinculada à política de desenvolvimento econômico e social — inclusive a reforma agrária — através da qual possa ser rapidamente elevado o padrão de vida do povo brasileiro;

6) que o problema da habitação é de responsabilidade do Estado, sendo que a sua intervenção deve ser no sentido de equacionar o problema em sua totalidade, disciplinar as atividades no campo habitacional, incentivar quaisquer medidas que visem à solução do problema e suprir diretamente as deficiências que se manifestem;

7) que a política habitacional do Estado não pode ser de ordem assistencial, concedendo apenas, paternalisticamente, a casa, como até agora tem sido a ação governamental; mas, ao contrário, deve ser relacionada ao desenvolvimento global do País;

8) que é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades;

9) que a política habitacional deve concretizar-se através de planos nacionais territorial e de habitação, com o objetivo de corrigir as deficiências quantitativas e qualitativas de moradias e equipamentos sociais, integrados num planejamento global, nos níveis nacional, regional, estadual e municipal;

10) que, no nível federal e nos demais, o planejamento territorial e de habitação deve ser devidamente considerado pelos órgãos incumbidos da planificação sócio-econômica;

11) que todo plano habitacional deve fundamentar-se no conhecimento das necessidades de habitação, assim entendidas como a demanda habitacional no momento atual e no futuro (O termo *demanda* não tem aqui o significado de que os suprimentos de habitação sejam regulados pela capacidade de absorção dos consumidores, por sua vez correlacionada com os níveis de preços das construções e de aluguéis e os níveis de renda real. Particularmente no setor de habitação destinada às populações economicamente menos favorecidas, as leis reguladoras do mercado têm-se mostrado incapazes de conduzir às soluções desejadas.);

12) que todo plano habitacional deve estabelecer metas de atendimento, através de critérios objetivos de prioridade, o que supõe a fixação de diretrizes que levem em conta:

- a) a capacidade de amortização ou pagamento das diversas camadas da população;
- b) o estabelecimento de tipos e dimensões de moradias adequadas à realidade regional, econômica e demográfica;
- c) as relações entre a moradia, o trabalho e os serviços e equipamentos urbanos;
- d) o custo dos serviços e equipamentos urbanos;

13) que para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do § 16 do art. 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista em dinheiro;

14) que é importante o estabelecimento pelo Estado de uma política definida, em bases coerentes com os princípios do plano habitacional, referente às locações urbanas, no sentido de relacionar de forma justa o aluguel à renda familiar;

15) que, em face do problema habitacional, sejam incluídas no plano respectivo medidas de emergência destinadas à imediata melhoria das condições de sub-habitação, equacionando-as dentro da realidade sócio-econômica brasileira e em bases locais, inclusive estimulando o esforço próprio, a ajuda mútua e o desenvolvimento comunitário;

16) que é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre anti-social, disciplinando o investimento privado nesse setor;

17) que a plena utilização de novos e eficientes processos técnicos depende de uma política habitacional que crie um mercado suficiente ao seu desenvolvimento;

18) que, para a execução da política habitacional, se torna necessária a criação de um órgão central federal, com autonomia financeira e autoridade para atingir seus objetivos.

PROPOE:

1.ª PROPOSTA:

Que os Poderes da República apressem a promulgação de providências legais e administrativas relacionadas com as reformas de base, imprescindíveis à solução dos problemas examinados por este Seminário.

2.ª PROPOSTA:

Que o Congresso Nacional reforme o § 16 do art. 141 da Constituição Federal, suprimindo as expressões *prévia* e *em dinheiro*, de modo a permitir ao Governo a escolha da forma de indenização, de acordo com o interesse social.

3.ª PROPOSTA:

Que o Poder Executivo envie projeto de lei ao Congresso Nacional corporificando os princípios de política habitacional e de reforma urbana aprovados neste Seminário e contendo os seguintes pontos:

I) Do órgão Executor da Política Habitacional e Urbana

1) A fim de disciplinar e coordenar todos os esforços necessários à correção da carência habitacional e de seus problemas de aproveitamento do território, o Governo deve criar um órgão central federal, com autonomia financeira e com competência de jurisdição sobre todo o território nacional, incorporando-se a ele a Fundação da Casa Popular e o Conselho Federal de Habitação.

2) Esse órgão deve ter as seguintes atribuições:

- a) fixar as diretrizes da política habitacional e de planejamento territorial do País, através da elaboração dos Planos Nacionais Territorial e de Habitação, de duração plurienal, tomando todas as resoluções que lhe parecem necessárias para assegurar o seu pleno desenvolvimento, sendo que sua execução, sempre que possível, deve ser descentralizada;
- b) encaminhar, por intermédio do Presidente da República, os Planos Nacionais Territorial e de Habitação (tal como são entendidos nos Capítulos IV e V da presente Proposta) ao Congresso Nacional, para sua apreciação e aprovação;
- c) coordenar, assessorar e estimular a ação de todas as entidades governamentais, autárquicas, paraestatais e privadas que exerçam atividade no setor habitacional, considerando os planos estaduais ou municipais existentes;
- d) centralizar e coordenar os recursos federais destinados à habitação;
- e) coordenar, supervisionar e distribuir os recursos e a assistência técnica provenientes de países estrangeiros ou agências internacionais destinados a programas de habitação e de aproveitamento do território;
- f) propor e executar medidas legais de desapropriação por interesse social, tanto para a habitação como para o planejamento urbano, e proporcionar aos órgãos responsáveis pela execução de planejamentos territoriais e habitacionais recursos que facilitem a desapropriação por interesse social, observado o enquadramento prévio de tais planejamentos nos planos regionais a que pertencerem;
- g) propor, estabelecer e executar medidas legais ou administrativas necessárias à execução da política habitacional do Governo, bem como firmar convênios com entidades oficiais ou privadas;
- h) adotar as providências necessárias para o incremento da indústria de materiais de construção e desenvolvimento de processos tecnológicos, tendo em vista a padronização e standardização desses materiais e a possibilidade de processos de pré-fabricação;
- i) promover, estimular e divulgar estudos e pesquisas, especialmente visando à criação de uma consciência do problema;
- j) promover o entrosamento da política habitacional com a política agrária e com a de desenvolvimento econômico.

3) O órgão central deve ter uma organização com as seguintes características e normas:

- a) um Conselho Deliberativo, no máximo de cinco membros, composto de técnicos em planejamento e habitação e do dirigente do órgão executor financeiro;
- b) um Conselho Consultivo, composto de representantes dos Ministérios, dos Estados e de entidades relacionadas ou interessadas no problema habitacional;
- c) departamentos técnicos;
- d) setores administrativos e regionais;
- e) a estrutura e demais atribuições do órgão devem ser aprovadas por decreto, permitindo uma maior maleabilidade na sua ação;
- f) os servidores técnicos devem ser admitidos por contrato, pelo prazo de três anos, enquanto bem servirem (admitindo renovação), e escolhidos dentre pessoas de notórios conhecimentos relacionados com habitação e planejamento.

4) O patrimônio do órgão central deve ser constituído de:

- a) bens móveis, imóveis, direitos e ações sobre imóveis pertencentes à Fundação da Casa Popular e ao Conselho Federal de Habitação;

b) imóveis que desapropriem e adquiram a qualquer título, bem como os imóveis urbanos pertencentes à União e por ela não utilizados.

5) Para o financiamento da política habitacional deve ser criado um Fundo Nacional de Habitação, administrado pelo órgão central, com os seguintes recursos:

a) arrecadação do imposto de habitação a ser criado e que incidirá sobre:

1º) o registro de loteamentos urbanos no Registro de Imóveis;

2º) a transferência, por verba, cessão ou doação de lote de terreno compromissado;

3º) a transferência, por verba, cessão ou doação de unidades residenciais de mais de 100 m² de área total construída;

4º) a não utilização de imóvel urbano, compreendendo terreno inexplorado ou unidade residencial vaga por mais de seis meses;

(O imposto de habitação será devido na base das seguintes alíquotas:

- no caso do primeiro item deste artigo, de 5% sobre o valor da venda de loteamento na época do registro, de acordo com a avaliação do Município onde estiver localizado;

- no caso do segundo item, de 3% sobre o valor da transferência de lotes até 300 m² e mais 1% sobre cada 100 m² ou fração que exceder;

- no caso do terceiro item deste artigo, na seguinte proporção sobre o valor da transferência de acordo com a área total construída:

1% para os imóveis de 100 a 150 m²;

2% para os imóveis de 150 a 200 m²;

3% para os imóveis de 200 a 300 m²;

5% para os imóveis de mais de 300 m²;

- no caso do quarto e último item deste artigo, de 3%, anualmente, sobre o valor real do imóvel, de acordo com a avaliação do Município onde estiver localizado, quando no perímetro urbano, e 1%, anualmente, quando fora desse perímetro.

Os loteamentos que apresentem serviços e equipamentos na ocasião do registro terão as reduções seguintes no imposto de habitação previsto neste item:

- água: 20%;
- esgoto: 20%;
- rede de energia elétrica: 20%;
- equipamento das vias de acesso: 20%;
- transporte coletivo: 20%.

Terá isenção do imposto de habitação previsto no segundo e quarto itens deste artigo o proprietário de um único lote de terreno até 500 m² de área e que não possua outro imóvel.)

b) arrecadação do selo de habitação a ser apostado nos contratos e recibos de locação, substituindo o selo comum federal;

c) arrecadação proveniente do tributo cobrado na conformidade dos artigos 92 a 95 do Decreto n.º 51.900, de 10-4-63;

d) arrecadação proveniente de operações imobiliárias realizadas por pessoas jurídicas;

e) renda líquida da Loteria Federal;

f) dotações orçamentárias nunca inferiores a 5% da receita bruta da União, cobrindo inclusive as despesas com desapropriação;

g) rendas de bens e serviços eventuais;

h) contribuição de entidades oficiais ou particulares, nacionais ou estrangeiras (recebidas

exclusivamente pelo órgão central para a sua aplicação de acordo com os Planos Nacionais Territorial e de Habitação).

6) Como órgão executor financeiro, devem passar à jurisdição do órgão central as Caixas Econômicas Federais e o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, que funcionarão como *banco nacional de habitação*, obedecendo às seguintes normas:

- a) as disponibilidades das CEF somente poderão ser aplicadas nas finalidades do órgão central;
- b) as agências e serviços das CEF serão aproveitados como órgãos regionais e locais do órgão central.

7) As verbas do Orçamento da União destinadas ao Fundo Nacional de Habitação deverão ser globais e automaticamente registradas no Tribunal de Contas, e as despesas com o pessoal administrativo do órgão central não deverão ultrapassar de 10% das dotações orçamentárias.

8) As verbas do Fundo Nacional de Habitação deverão ser aplicadas estritamente em conformidade com os critérios de atendimento que forem estabelecidos para fins de elaboração dos Planos Nacionais Territorial e de Habitação.

II) De Desapropriação para Fins Habitacionais e de Planejamento Territorial

- 1) Ficarão sujeitos a desapropriação por interesse social os bens considerados necessários à habitação, ao equipamento dos centros urbanos e ao aproveitamento do território.
- 2) Poderá o órgão central promover a desapropriação do imóvel por interesse social, tomando como valor da oferta inicial o declarado para fins tributários, eliminados os conflitos que possam existir em consequência da futura Lei de Reforma Agrária.
- 3) Não havendo valor declarado pelo proprietário, o valor da oferta será fixado, na zona rural, por avaliação conjunta do órgão central, da SUPRA e do Município, e na zona urbana, pelo órgão central e pelo Município.
- 4) Os bens desapropriados pelo órgão central dentro dos seus objetivos poderão ser transferidos a particulares, obedecendo às condições especificadas nos Planos Nacionais Territorial e de Habitação.
- 5) A transferência de bens feita em desacordo com os Planos Nacionais Territorial e de Habitação será nula de pleno direito.

III) Prioridade de Atendimento e Normas de Controle

- 1) Na elaboração dos Planos Nacionais Territorial e de Habitação, o órgão central levará em conta critério de atendimento às áreas e populações a serem beneficiadas, os quais deverão possibilitar a fixação objetiva de um escalão de prioridade.
- 2) Em relação à distribuição geográfica dos atendimentos, os Planos Nacionais Territorial e de Habitação deverão levar em conta, entre outros fatores:
 - a) a densidade e o ritmo de crescimento da população;
 - b) a intensidade da urbanização;
 - c) a disponibilidade de recursos e fatores produtivos ociosos;
 - d) a densidade relativa em sub-habitação;
 - e) a ocorrência de esforços locais ou regionais para o desenvolvimento econômico-social, quando se enquadrem na política nacional de desenvolvimento;
 - f) a existência de planos de habitação locais ou regionais.
- 3) No pertinente às camadas da população a serem atendidas, os Planos Nacionais Territorial e de Habitação deverão considerar, primordialmente:
 - a) a incapacidade econômica para construção ou aquisição de moradia, nas condições vigentes no mercado imobiliário;

b) a possibilidade de retribuição econômica pela moradia proporcionada através do Plano Nacional de Habitação.

4) Quaisquer recursos destinados aos Municípios integrantes das listas mencionadas no item seguinte só poderão ser liberados após apresentação dos seus respectivos planos municipais ao órgão central.

5) O órgão central fixará anualmente a lista de Municípios que deverão preparar, dentro do prazo estabelecido, seus respectivos planos, de acordo com os planos regionais e atendendo ao objetivo de atenuação das disparidades regionais do desenvolvimento do País.

6) O órgão central poderá financiar e dar assistência técnica aos Municípios para elaboração dos seus planos e aos órgãos regionais de planejamento.

7) Quaisquer planos elaborados pelos Municípios deverão ser executados segundo as normas gerais do órgão central, sob pena de suspensão dos pagamentos mencionados nos itens 4 e 6 anteriores.

IV) Plano Nacional Territorial

1) O órgão central elaborará o Plano Nacional Territorial, no qual serão fixadas as diretrizes gerais do planejamento territorial e distribuição demográfica, a interligação de diversos planos regionais, sua vinculação aos planejamentos de caráter econômico, e aos grandes empreendimentos de interesse nacional, de forma a obter-se o desenvolvimento físico-social integrado e orgânico das diversas regiões do País.

2) O Plano Nacional Territorial dará especial atenção à distribuição demográfica, aos aspectos sociais provenientes do desenvolvimento econômico, aos problemas de habitação, circulação e transporte, trabalho, recreação, cultura, saúde, educação, produção e abastecimento, reservas para expansão urbana e de áreas florestais, proteção de mananciais e regiões de valor turístico, aplicando os princípios de planejamento territorial consagrados pelos Congressos Internacionais de Arquitetura.

3) O órgão central, uma vez elaborado o Plano Territorial, fixará normas gerais que deverão obedecer o planejamento em todos os níveis.

V) Plano Nacional de Habitação

1) O Plano Nacional de Habitação destina-se a corrigir o *déficit* de moradias e suprir a crescente demanda de habitações, serviços e equipamentos urbanos.

2) Para elaboração desse Plano, o órgão central terá livre acesso a todas as fontes de informações das diversas repartições federais, estaduais, municipais, autárquicas e paraestatais, relativas ao seu campo de atuação.

3) Os imóveis adquiridos, construídos ou financiados para os fins do Plano Nacional de Habitação não poderão ser usados a título gratuito, nem doados a particulares.

4) A alienação ou a locação desses imóveis obedecerá a normas e critérios previamente estabelecidos, não sendo permitido ao adquirente sua transferência pelo prazo de dez anos, a contar da aquisição.

5) Os referidos imóveis só poderão ser alienados ou locados a pessoas que se enquadrem nos critérios de atendimento do Plano Nacional de Habitação.

6) Os núcleos habitacionais enquadrados no Plano Nacional de Habitação deverão prever as instalações necessárias aos serviços e equipamentos urbanos.

- 7) Quando as construções referidas no item anterior se destinarem à venda ou ao aluguel a pessoas com suficiente capacidade econômica, será cobrado no valor da venda ou locação um acréscimo sobre o preço fixado pelo órgão central.
- 8) Nenhuma construção para fins do Plano Nacional de Habitação será realizada sem que as obras de urbanização correspondentes estejam de acordo com o planejamento dos Municípios onde for executada.
- 9) A alienação dos imóveis enquadrados no Plano Nacional de Habitação poderá ser feita com reserva de propriedade do solo, caso em que o financiamento cobrirá apenas o valor da edificação, devendo os registros imobiliários transcrever o edifício em nome do adquirente, com as averbações cabíveis.
- 10) O Plano Nacional de Habitação deverá desde logo adotar medidas de emergência destinadas a melhorar as condições de habitabilidade de agrupamentos de sub-habitações — tais como favelas, mocambos, malocas e semelhantes.
- 11) As medidas de emergência serão consideradas uma etapa intermediária entre o estado atual dos agrupamentos de sub-habitações e os objetivos do Plano Nacional de Habitação.
- 12) O Plano Nacional de Habitação deverá considerar o aproveitamento social das áreas recuperadas das sub-habitações para execução por seus proprietários ou diretamente, mediante desapropriação.

VI) Aquisição de Imóvel Locado

- 1) Será assegurado ao locatário do imóvel à venda preferência na compra, em igualdade de condições, pelo prazo de 60 dias, a contar da data da notificação através do Cartório de Registro de Títulos, desde que o imóvel e o locatário se enquadrem nos objetivos do Plano Nacional, devendo a notificação conter o preço e as condições de pagamento.
- 2) Será assegurado ao locatário o direito de adjudicação compulsória do imóvel vendido sem observância do disposto no item anterior, satisfeitas as condições constantes da escritura.

4ª PROPOSTA:

Que o Poder Executivo envie mensagem ao Congresso Nacional, propondo modificações na Lei do Imposto de Renda, de modo a permitir isenção de tributação para as economias aplicadas na aquisição da casa própria (terreno e edificação), por parte das pessoas cuja renda real não seja suficiente para a obtenção do primeiro imóvel, dentro das Leis que atualmente regulam o mercado imobiliário.

5ª PROPOSTA:

Que a política de investimentos estatais, na melhoria dos conjuntos de sub-habitação, obedeça normas no sentido de:

- a) organizar as comunidades disciplinando e orientando tecnicamente as construções, com o aproveitamento também dos próprios recursos dos grupos sociais;
- b) coordenar as obras de responsabilidade do Poder Público;
- c) tornar produtiva toda a mão-de-obra ociosa local, mediante seu aproveitamento em oficinas de artesanato e pequenas indústrias locais.

6ª PROPOSTA:

Que para o estabelecimento de um Programa Habitacional seja adotada metodologia tendo em conta o dimensionamento qualitativo e quantitativo da atual escassez, num processo que se baseia na projeção do número de "unidades familiares", sendo cabível circunscrever a projeção da demanda futura com base nas prioridades estabelecidas pela política habitacional.

7ª PROPOSTA:

Que se encareça junto ao IBGE a urgência das seguintes providências:

- a) que seja apurado com a máxima brevidade o Censo de População e Habitação de 1960 ;

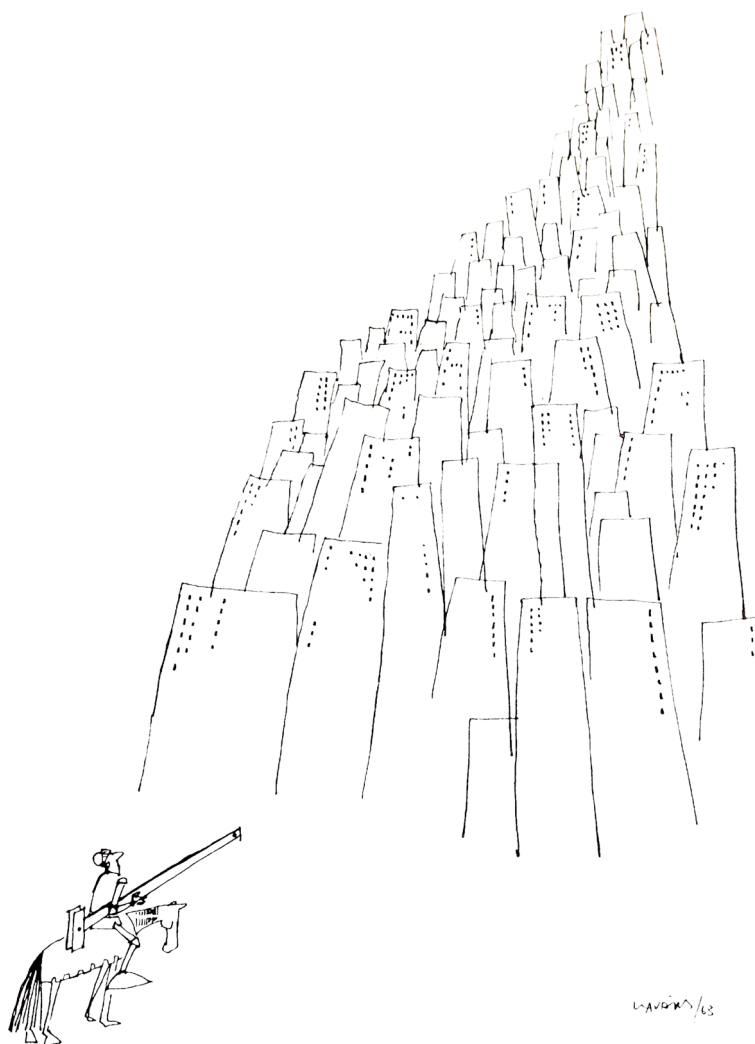
- b) que os dados completos sobre *habitação* recolhidos nesse Censo sejam apresentados, isoladamente, pelo menos para as cidades importantes, e, especialmente, para as conturbações;
- c) que seja instituído um sistema de levantamento de estatísticas contínuas sobre a habitação, tanto do ponto-de-vista quantitativo como do qualitativo, levando em conta, ainda, a qualificação sócio-econômica da população atendida;
- d) que o órgão incumbido do levantamento desses dados elabore os seus programas de atividade em íntimo entrosamento com os órgãos de planejamento e execução da política habitacional.

8ª PROPOSTA:

Que os órgãos da Previdência Social, as Caixas Econômicas e outros da esfera governamental que realizam programas habitacionais, mediante execução direta ou financiamento, procurem aplicar, desde já, os princípios e normas estabelecidas neste Seminário, e, neste sentido, o Seminário dirige-se de forma particular ao IPASE, cuja Direção, ao co-patrocinar esta reunião, demonstrou plena consciência de suas responsabilidades neste setor.

9ª PROPOSTA:

Que o Congresso Nacional altere a legislação em vigor, de modo que, nas áreas de grande concentração urbana constituídas territorialmente por Municípios distintos, sejam criados órgãos de administração que consorciem as municipalidades para a solução de seus problemas comuns, tendo em vista, particularmente, as questões de organização do território e as habitacionais.



Charge de Claudius Ceccon para o **s.Hru**, 1963



UMA AGENDA PARA AS CIDADES: CONSOLIDAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES E PROPOSTAS DOS SEMINÁRIOS DE POLÍTICA URBANA - QUITANDINHA+50¹

1. SOB O PONTO DE VISTA URBANO-AMBIENTAL E HABITACIONAL

1.1. O Q+50 afirma:

Habilitação, ocupação do território e mobilidade são funções indissociáveis na promoção da qualidade urbana. Na cidade contemporânea, essa relação também é determinante na constituição da questão ambiental

O Brasil urbano apresenta um elevado passivo socioambiental e urbanístico. As cidades possuem baixa cobertura de saneamento e os seus sistemas hídricos se encontram comprometidos; o lixo urbano tem destinação inadequada. As favelas e os loteamentos, produzidos pela poupança das famílias em busca da inserção na vida urbana, constituem-se em fundamental patrimônio urbano e cultural, que requer a implantação das infraestruturas, dos serviços públicos e a regularização fundiária. O enfrentamento desse passivo é demanda de interesse geral.

O modelo rodoviarista adotado pelas cidades brasileiras está esgotado. Hegemônico nos últimos cinquenta anos, ele é poluidor, gastador de energia e estimulador da expansão urbana sem limites. A implantação de grandes empreendimentos imobiliários dissociados do meio urbano, seja de iniciativa privada ou pública, reforça a dispersão, a fragmentação e a segregação socioespacial das cidades brasileiras. Tal expansão rodoviarista e esse modelo de dispersão são irmãos siameses e incompatíveis com a promoção de cidades cultural e ambientalmente sustentáveis.

As famílias têm o direito de decidir sobre a moradia. A expectativa de demanda de 15 milhões de moradias nos próximos dez anos, formulada pelo Ministério das Cidades, precisa ser atendida por variados modos de produção habitacional, para que as famílias exerçam o principal papel na decisão de onde, como e em que condições construirão ou comprarão a sua moradia.

Políticas públicas de habitação devem criar mecanismos democráticos de acesso à terra urbanizada em áreas consolidadas, privilegiando a construção de moradias em terrenos inseridos no tecido urbano e com variedades tipológicas, flexibilidade de uso e crescimento, para atender às diferentes faixas de renda e evitar a criação de enclaves sociais segregadores e monofuncionais.

O atendimento à demanda habitacional também precisa estar em sintonia com a adoção de políticas de mobilidade e de urbanismo que impeçam a expansão predatória do território das cidades.

1. Arquitetura - Revista do Instituto e Arquitetos do Brasil - edição especial Q+50, nº 82, 2014 Seminários de Política Urbana

Obras habitacionais não devem ser fator de estímulo à expansão e espraiamento urbano. Programas como o "Minha Casa, Minha Vida" devem financiar obras que estejam localizadas dentro do tecido urbano consolidado.

1.2. O Q+50 propõe:

A criação de uma **Meta Nacional de Urbanização de assentamentos populares** - favelas e loteamentos - que evidencie o compromisso coletivo de enfrentar o passivo sócio-ambiental-habitacional, reconhecendo os assentamentos informais de favelas e loteamentos como morfologias urbanas específicas e neles implantando as infraestruturas, bens e equipamentos públicos necessários à vida urbana. O enorme esforço feito pelas famílias na produção de suas moradias deve ser complementado pelo investimento coletivo na produção de cidade.

A formulação de um **Programa de Universalização do Crédito Imobiliário** diretamente às famílias, segundo suas condições econômicas, acessível e sem burocracia, independentemente das construtoras, que lhes permita escolher onde morar, como comprar ou construir sua habitação.

Implementar a **Assistência Técnica como política pública de Estado**, seja para construção ou melhoria da casa, seja para a eliminação de riscos geotécnicos, ambientais e construtivos, dando consequência à Lei 11.888/08.

2. SOB O PONTO DE VISTA DA MOBILIDADE URBANA

2.1. O Q+50 afirma:

A mobilidade é um direito cidadão e essencial na promoção do desenvolvimento. A sociedade contemporânea tem se caracterizado pela promoção de um progressivo processo de intercâmbio mediante o fluxo de pessoas, bens e serviços. A complexidade da vida urbana exige um conceito de mobilidade amplo e integrado.

Nas grandes cidades brasileiras o quadro é de crescentes restrições à mobilidade dos cidadãos. O privilégio ao transporte rodoviário alcançou o impasse, em prejuízo de todos, mas, em especial, dos mais pobres, que dependem do transporte público. O país precisa trocar o modelo rodoviarista, que gasta 14 vezes mais recursos públicos em transporte individual do que em transporte coletivo.

A mobilidade baseada em transporte público eficiente é momento essencial para a democratização das cidades. O desafio é garantir amplas condições de mobilidade nas grandes cidades e situá-la em patamar de qualidade e conforto compatível com as possibilidades político-econômicas contemporâneas.

A cidade deve assegurar uma multiplicidade de modais de transporte que tenham sentido do ponto de vista econômico, sociocultural e ambiental, incluindo a melhora do espaço público para o uso confortável e seguro de pedestres.

É claro: pedestre antes que carro; calçada antes que rua; espaços públicos antes que obras de trânsito; transporte público antes que privado. A mobilidade induz a cidade que se quer, não é apenas consequência da cidade que se faz.

2.2. O Q+50 propõe:

Condicionar a investimento público à existência de Planos Urbanos e Metropolitanos de Mobilidade, elaborados conforme princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Os investimentos públicos em mobilidade precisam orientar-se à melhora do transporte coletivo e não ao sistema viário urbano. Asfalto não é mobilidade.

Planos de mobilidade para as cidades brasileiras devem ser parte do processo permanente de planejamento, no âmbito de uma gestão democrática e participativa, que garantam voz ao usuário do transporte.

Privilegiar o transporte público de alta capacidade - metrô, ferrovia e hidrovia — articulado à rede intermodal, que atenda aos deslocamentos casa-trabalho e à diversificação de motivações, característica da contemporaneidade.

Garantir o espaço público de pedestres, com calçadas seguras e acessíveis. Implantar sistemas de ciclovias como alternativa de transporte, metas também desejáveis para o aumento da qualidade de vida e de saúde da população.

Criar Fundo Financiador de Estudos de Mobilidade, no âmbito do governo federal, articulado a estados e municípios. Parte dos impostos cobrados na produção e no financiamento para automóveis deve ser destinada a esse Fundo.

3. SOB O PONTO DE VISTA DA INCLUSÃO SOCIAL

3.1. O Q+50 afirma:

As grandes cidades brasileiras apresentam as maiores desigualdades sociais e os piores índices de miséria, não obstante proporcionarem, também, o desenvolvimento e a prosperidade.

A escassez e má distribuição dos serviços públicos, inclusive o de segurança, reforça a desigualdade social. Parcelas importantes da população brasileira ficam à margem do Estado democrático de direito, sem as garantias constitucionais, submetidas a regime discricionário imposto pelo crime organizado.

A ocupação extensiva e rarefeita do solo urbano dificulta e posterga a necessária universalização dos serviços públicos.

Novas construções devem estar inseridas no tecido urbano preexistente, evitando ampliar a área ocupada pela cidade — diferentemente do que fazem os privilégios aos negócios imobiliários, sejam de iniciativa privada ou pública.

Adequadas condições de moradia, de mobilidade, de equipamentos públicos de educação, saúde e lazer são condicionantes para a redução da desigualdade social.

3.2. O Q+50 propõe:

Compromisso nacional e local pela universalização dos serviços públicos indispensáveis à vida urbana contemporânea, tais como o saneamento, o transporte público e a segurança.

Criação de um serviço específico de monitoramento desse compromisso, vinculado preferencialmente aos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais da Cidade.

Urbanização dos assentamentos populares, favelas e loteamentos - acompanhada por equipamentos públicos de alta qualidade arquitetônica, em reforço à dignidade cidadã, com alternativas culturais, econômicas e de inserção social das populações beneficiadas, para que as mesmas aí possam se desenvolver:

Políticas públicas - planos e projetos - devem garantir o direito à cidade a toda sociedade de forma plena, reconhecendo as preexistências e preservando o ambiente para gerações futuras.

4. SOB O PONTO DE VISTA DO ESPAÇO URBANO

4.1. O Q+50 afirma:

A cidade é constituída historicamente para a interação social. O espaço público, livre, acessível a todos, é o lugar do encontro e das diferenças. Essa é a condição essencial a ser preservada na dimensão da sustentabilidade urbana.

Os fatores econômicos nem sempre determinam a forma que assume a cidade. Mas o espaço, muitas vezes, é que dá forma às relações sociais, podendo piorar ou melhorar a experiência social.

A composição da forma edificada define o espaço urbano. A desejada vitalidade do espaço urbano como lugar do encontro também é determinada pela diversidade funcional e pela adequada composição entre construções e áreas públicas. A composição do espaço urbano é uma função do coletivo, por isso uma prerrogativa do Estado, que se legitima na busca pelo melhor ambiente. Essa prerrogativa não deve ser terceirizada ou vendida. Isto é, não cabe à iniciativa privada definir a forma urbana.

O Centro das cidades representa o território da cidadania, símbolo do espaço democrático e lugar de expressão da diversidade. Os centros precisam ser permanentemente cuidados e valorizados nas decisões locacionais dos principais equipamentos sociais e de representação, para evitar seu esvaziamento simbólico, econômico e político.

4.2. O Q+50 propõe:

Cada cidade precisa ser permanentemente projetada. Essa é uma tarefa para quadros técnicos estáveis, considerados como função de Estado — não de governo. Cada cidade é única; embora as cidades detenham características e problemas em comum, suas especificidades devem ser valorizadas. O desenho urbano é uma ferramenta não apenas para se construir o espaço, mas para pensar soluções. Propor uma visão para o futuro da cidade não é ficar só no terreno das ideias, é cruzar escalas e ir ao detalhe.

O desenho urbano e o seu acompanhamento precisam ser reponsabilidade dos "arquitetos da cidade", funcionários públicos integrantes de quadro estável da administração. Mas é a participação da sociedade que dá legitimidade ao desenho. O espaço urbano de qualidade é lugar com vitalidade, de tipologias e usos múltiplos, sem monofuncionalismo a anti segregação.

A formulação de **Programas de recuperação de Áreas Centrais** que possam valorizar o patrimônio histórico e arquitetônico existente e qualificar os espaços públicos, através da inserção de moradia e de empreendimentos de usos diversificados.

5. SOB O PONTO DE VISTA DA GESTÃO DAS CIDADES

5.1. O Q+50 afirma:

As cidades brasileiras têm sido construídas à margem de estudos e de planejamento, sem articulações institucionais. Isso é comprovadamente danoso à busca pela equidade no acesso e usufruto da cidade.

As cidades metropolitanas têm se ressentido da ausência de estatuto próprio e de políticas que articulem seus problemas essenciais: mobilidade, habitação, saneamento, saúde e educação.

A falta de planejamento de médio e longo prazo aumenta o discricionarismo nas decisões sobre a cidade, seus custos e sua ineficiência, ao tempo em que sobrevaloriza a participação do interesse privado na definição da forma edificada e na ocupação urbana.

A falta de planejamento leva ao imprevisto e aos privilégios na promoção de obras públicas, fatores agravantes para a baixa qualidade construtiva, o alto custo das obras, a indução de reajustes e superfaturamentos, caminho da corrupção.

A participação cidadã na formulação e acompanhamento das políticas públicas urbanas é uma conquista que precisa ser enriquecida, com a transformação dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais da Cidade em órgãos efetivos de deliberação, e um sistema de informações com acesso democrático.

5.2. O Q+50 propõe:

A implantação nos municípios e cidades metropolitanas de **Sistemas de Planejamento Urbano ou Metropolitano permanentes e reconhecidos como função de Estado**. Isso pressupõe a articulação entre planejamentos urbano e metropolitano, parte de um processo permanente de desenvolvimento regional.

Compor um estatuto próprio para as cidades metropolitanas, compatível com a dinâmica e a intensidade de suas especificidades, estabelecido para além dos papéis constitucionais de municípios e estados.

As cidades metropolitanas exigem uma atenção específica. As políticas públicas, o planejamento e a gestão das cidades metropolitanas demandam instrumentos democráticos de governança compartilhados entre estado, municípios e sociedade.

Os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano precisam incorporar a dimensão espacial — o projeto. Os Planos Diretores são instrumentos indispensáveis à política urbana, mas suas determinações precisam ir além da formulação de diretrizes, índices e desejos. O arquiteto e urbanista desenha, projeta. **O projeto tem o caráter integrador entre escalas, materializa ideias, permite o debate, possibilita transformações**.

As obras públicas devem ser licitadas ou financiadas somente a partir de Projeto Completo, assegurando a sua independência e integralidade. Quando a obra pública é licitada a partir do chamado “Projeto Básico” ou do “Anteprojeto” transfere-se à empreiteira vencedora da licitação a tarefa de detalhar e completar o projeto. A promiscuidade entre projeto e obra é danosa ao interesse coletivo, demandando a modificação dos artigos correspondentes da Lei 8.666/93 e da Lei 12.462/2011 (RDC). **Quem projeta obra pública, não constrói**.

Garantir-se recursos específicos para o custeio de Projetos Completos, considerando-os como investimento autônomo, dissociando-o dos orçamentos de obras públicas. **Tornar obrigatória a realização de Concurso de Projeto para obras públicas**. Regulamentar o artigo 13, parágrafo 1º, da Lei 8.666/93, que considera a modalidade de concurso como “preferencial”, determinando que seja obrigatória, de modo a qualificar a obra pública e garantir a isenção e autonomia entre projeto e obra.

O instituto de Arquitetos do Brasil reafirma a sua convicção no valor das instituições republicanas, estáveis e democráticas, condição indispensável para alcançar o desenvolvimento, a inclusão social e o bem-estar da população, e garantir o Direito à Cidade aos cidadãos brasileiros.

Quitandinha, Petrópolis, Rio de Janeiro
9 de novembro de 2013

DECÁLOGO DO Q+50 PARA UM NOVO AMBIENTE URBANO

Considerando que:

o desenvolvimento nacional e o desenvolvimento urbano são interdependentes;

os investimentos públicos em cidade devem ser mediados pela cidadania organizada;

o avanço da democracia depende da universalização dos serviços públicos urbanos;

favela é patrimônio urbano e cultural; portanto, deve ser urbanizada e regularizada;

asfalto não é mobilidade: o modelo rodoviarista está esgotado e é incompatível com cidades ambientalmente sustentáveis;

é claro: pedestre antes de carro; calçada antes de rua; espaços públicos antes de obras de trânsito; transporte público antes de privado;

novas construções devem estar na cidade consolidada, com infraestrutura, sem ampliar a ocupação urbana;

cidades precisam ser permanentemente projetadas, como função de estado, e não de governo;

é preciso resgatar a cultura de planejamento e de projetos completos – para reduzir custos, aumentar a qualidade das obras e combater a corrupção;

cidades metropolitanas equilibradas têm estatuto próprio e políticas que articulem seus problemas essenciais: mobilidade, habitação, saneamento, saúde e educação.

O Q+50 propõe:

1) Elaboração de Compromisso Nacional e Local pela universalização dos serviços urbanos.

2) Criação da Meta Nacional de Urbanização de assentamentos populares: favelas e loteamentos.

3) Implementar a Assistência Técnica à moradia popular como política de Estado, fazendo valer a lei existente.

4) Criação de Programa de Universalização do Crédito Imobiliário, diretamente para as famílias, sem intermediação de construtoras e governos. Juro zero para Habitação Popular — não só para automóveis.

5) O Programa Minha Casa, Minha Vida precisa ocupar áreas dentro do tecido urbano consolidado, com variações tipológicas, evitando enclaves sociais segregadores.

6) Condicionar o investimento público em transporte à existência de Planos Urbanos de Mobilidade, que privilegiem o modo de alta capacidade integrado e o espaço público para pedestre e ciclistas.

7) Criação de Fundo Financiador de Estudos e Projetos Urbanos.

8) Implantação de Sistemas de Planejamento Urbano ou Metropolitano permanentes, como função de Estado.

9) Obrigar que a licitação e o financiamento de obras públicas sejam somente a partir de projetos completos adequados a lei de licitações.

10) Tornar obrigatório, em vez de preferencial, a realização de concursos para a escolha de projetos em obras públicas — adequando a Lei 8.666/93.

O SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA: ANTECEDENTES DE UMA POLÍTICA PARA HABITAÇÃO POPULAR¹

Marlice Nazareth Soares de Azevedo

Universidade Federal Fluminense

Endereço eletrônico: marliceazevedo@globo.com

José Francisco Bernardino Freitas

Universidade Federal Fluminense

Endereço eletrônico: jfbfreitas@gmail.com

Resumo: Esse estudo apresenta o contexto por que passava o País e aquele porque experimentavam as cidades brasileiras na oportunidade de realização, em 1963, do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (s.HRu). Examina suas proposições, em particular as associadas às questões habitacionais. Avalia os resultados do evento e suas incorporações na Lei Federal, já do período de ditadura militar, que institui o Banco Nacional de Habitação em 1964. Por fim, esboça um panorama comemorativo do jubileu do evento, o Q+50, também promovido pelo IAB, em diversas regiões do País em 2013, e constata a diluição do tema habitação, mesmo que não satisfatoriamente solucionado, diante do ampliado espectro de problemas e dificuldades por que passam as cidades brasileiras da atualidade.

Palavras-chave:

Política habitacional
Seminário de habitação
Reforma urbana
História da cidade
Jubileu do s.HRu.

1. INTRODUÇÃO

O denominado período “desenvolvimentista”, que se iniciou no Brasil após a Segunda Guerra Mundial, foi marcado por importantes reformas sociais introduzidas nos primeiros anos do Governo de Getúlio Dornelles Vargas. Característica relevante desse período foi a movimentação das atividades econômicas do meio rural para o urbano. Nesses anos as cidades desempenham papel fundamental nas políticas de desenvolvimento econômico e social. Essas cidades, e com elas as políticas urbanas, passam a dominar e determinar os debates e a agenda das administrações públicas. Assim, o foco das reformas urbanísticas orientadas à otimização do complexo agroexportador predominante desde o fim do século XIX, se conduz, nessa segunda metade do século XX, no sentido de incorporar preocupações sociais de reprodução como habitação, transporte e infraestruturas urbanas.

1. Este artigo foi originalmente concebido para apresentação no III Congresso Internacional de História Urbana realizado em Brasília no ano de 2013, organizado conjuntamente entre o GPHUC-UnB/CNPQ e o CIEC-UNICAMP. Foi posteriormente selecionado para publicação na URBANA: Revista eletrônica do centro interdisciplinar de estudos sobre a cidade, V.6, nº 8, jun.2014 - Dossiê: Cidade e Habitação na América Latina - CIEC/UNICAMP.

A legislação e os instrumentos urbanísticos existentes não davam conta das elevadas taxas de urbanização e a consequente expansão territorial a que estiveram submetidas as cidades do País. Instrumentos urbanísticos que fossem além dos tradicionais códigos de obras e leis de zoneamento começaram a ser pensados para fazer frente a necessidades que iam além do simples controle do solo urbano, para incluir uma perspectiva de regulação mais social. Esses instrumentos necessitavam incorporar a questão da habitação, em particular a de natureza social, orientada aos trabalhadores que se dirigiam às áreas urbanas, da mesma maneira que a provisão de infraestrutura necessária a suas expansões.

O quadro em que se encontrava o País desde a Revolução de 1930 até esse momento, segundo Benevides (1975, p. 22), era o que denomina “instabilidade crônica” caracterizada por um conjunto de episódios que culminam com o suicídio do presidente Vargas (1954) e dão origem ao “golpe preventivo” do General Lott (1955) e a subsequente renúncia do presidente em exercício (1961).

Esse mesmo autor aponta que o presidente Juscelino Kubitschek tem seu início e fim de mandato (1955-1960) marcado por profundas crises. O clima de intensa efervescência política desencadeada pelo suicídio de Vargas torna desfavorável a situação de Kubitschek durante sua campanha eleitoral, ameaçada de veto militar.

Kubitschek foi, no entanto, o único presidente civil nesse período que conseguiu manter-se do início ao fim de seu mandato por meios constitucionais.

Benevides (1975, p. 24) argumenta que, durante seu mandato, o país experimenta um período de estabilidade política e aponta como um dos fatores responsáveis o uso político de seu Plano de Metas que atendia tanto aos interesses das elites quanto das massas. Diversos autores (Lafer, (1970), Araújo (1970), Jaguaribe (1969), Bresser Pereira (1968), dentre outros), compartilham desse ponto de vista e indicam o “estilo conciliatório” de Kubitschek em torno de sua política econômica como preponderante.

Essa estabilidade vai, no entanto, ser ameaçada pela crise econômica gerada pelo próprio sucesso de seu Plano de Metas (i.e. endividamento externo) e o esgotamento de modelo de substituição de importações (BENEVIDES, 1975).

Após o período de euforia do governo Kubitschek, é realizada nova eleição em 1960 cujas regras eleitorais estabeleciam chapas independentes para a candidatura de presidente e vice-presidente. A vitória coube a Jânio Quadros pela União Democrática Nacional (UDN) e João Goulart, também vice-presidente de Kubitschek, foi reeleito pelo opositor Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

O então presidente eleito adota uma política econômica e uma política externa que desagradam aos políticos do partido que o apoiou, além de setores das Forças Armadas e outros segmentos sociais. Seu período de mandato teve a duração de sete meses e culminou com sua renúncia.

A renúncia de Jânio Quadros desencadeou uma crise institucional porque a posse do vice-presidente não era aceita pelos ministros militares e parte das elites dominantes, sob a alegação de que ele faria parte do comunismo internacional. Esse contexto de incertezas traz para o debate a necessidade de mudanças nas arraigadas estruturas do País. Goulart é empossado em regime parlamentarista com o compromisso de realização de um plebiscito que, em 1963, condena esse regime e resulta na manutenção de João Goulart em regime presidencialista.

Vale, novamente, lembrar que se tratava de um período de profundas transformações que não se restringiam ao Brasil, mas que se estendiam pelos demais países da América Latina. Neste sentido, constata-se a mudança do pensamento social latino-americano por influência de teorias que tratavam de um diversificado painel com conteúdos que transitavam entre o reformismo modernizante e posições revolucionárias (GORELIK, 2005, p. 115). As questões eram comuns; o incremento populacional, a migração rural/urbana, a industrialização e a crise na estrutura agrária, são alguns exemplos. Verificavam-se iniciativas

relacionadas ao planejamento econômico descoladas das questões urbanas que não eram tratadas por medidas governamentais que corresponderem a um planejamento físico territorial consequente. Todos esses fatos contribuíam para o agravamento da crise urbana e de oferta de moradias.

É nesse conturbado ambiente que a direção nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), por meio dos departamentos do Rio de Janeiro e São Paulo (IAB-GB e IAB-SP), em conjunto com o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), toma a iniciativa de promover, em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (s.HRu). O Seminário foi realizado em duas etapas, uma no Estado do Rio de Janeiro e outra no de São Paulo, e objetivava alterações nos instrumentos de regulação e de mediação dos conflitos sociais urbanos, ensejando a inclusão de mecanismos de controle do mercado imobiliário. As instituições promotoras ratificavam, assim, o entendimento de que a questão habitacional não poderia mais ser tratada como uma política setorial e sim como parte significativa do meio urbano, entendido como o lugar da produção e reprodução social de seus habitantes (QUINTO JR., 2003).

No escopo das preocupações dessas instituições, no que se relaciona a habitação, encontrava-se o debate de que esse problema, de escala nacional, deveria deixar de ter conotação assistencial e quantitativa e se tornar uma atribuição do governo. A abordagem pretendida pelos arquitetos seria o entendimento de que a questão devia extrapolar a visão do estrito espaço da casa. Seria necessário dar conta da edificação em comum acordo com outras edificações e estas com os espaços das ruas, praças, parques, escolas e outros da esfera pública. Também alvo dessa preocupação seria a população que faz todas “estas coisas terem sentido” (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1964). Significa contemplar os homens, seu trabalho e suas relações com o espaço e habitantes da cidade, em última instância questões administrativas, econômicas, físico-territoriais e sociais.

O resultado desse evento inclui princípios da política habitacional e de reforma urbana reunidos em uma proposta de criação de um órgão central federal, que dentre outras proposições deveria elaborar um plano nacional territorial e um plano nacional de habitação como explicitado a seguir.

Esse documento se inicia apresentando a conjuntura a que estavam submetidas as cidades brasileiras e por que passava o país quando da realização, em 1963, do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (s.HRu). Avalia suas proposições, em particular, àquelas associadas às questões habitacionais. Analisa os resultados do evento e as incorporações à Lei Federal, já do período de ditadura militar, que instituiu o Banco Nacional de Habitação em 1964. Por fim, esboça um panorama do evento comemorativo do jubileu do s.HRu, também promovido pelo IAB, em diversas regiões do País, em 2013, e verifica o esvaziamento do tema habitação. Esse tema, ainda que não adequadamente solucionado por políticas de natureza financeira ou mesmo social, se apresenta nesse evento, enfraquecido e sombreado, diante do, talvez, ampliado espectro de problemas e dificuldades que experimentam as cidades brasileiras da atualidade.

2. ANTECEDENTES DO SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA (s.HRu)

Na reunião de seu Conselho Superior, em maio de 1963, em Porto Alegre, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) manifestou sua preocupação sobre a crise que atingia a cidade e a moradia. Já estava em andamento no Departamento do Rio de Janeiro (na época Guanabara - IAB-GB) e no de São Paulo (IAB-SP), propostas no sentido de dar continuidade a reuniões de debates para criar uma política urbana e habitacional.

O IAB-GB contava com o apoio do presidente do IPASE, que já tinha a intenção de promover uma linha de financiamento habitacional de caráter mais social.

Neste sentido, o IPASE fez contato com o IAB para organizar uma reunião de âmbito nacional com ampla participação de órgãos governamentais, representantes da previdência social, profissionais liberais e entidades ligadas à questão habitacional.

Previam-se também a participação de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o seu Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano (CINVA) com sede na Colômbia, além de outros representantes de países estrangeiros (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1963a).

O resultado dessa reunião do Conselho Superior do IAB foi a recomendação a seus departamentos de uma única reunião, unindo esforços para a realização de um seminário com o nome de “Seminário de Habitação e Reforma Urbana - O Homem, sua Casa sua Cidade”.

Como resultado, é concebido um Seminário para ser realizado em duas etapas, com um único tema, no Rio de Janeiro e em São Paulo, porém, com características diferentes. No Rio de Janeiro reunir-se-iam no máximo 40 pessoas, em tempo integral, e baseando-se nos debates e nos documentos existentes, um Grupo de Trabalho deveria responder alguns aspectos da questão, a saber: a situação habitacional no país – a habitação e o aglomerado humano – reforma urbana – medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação e, por fim, a execução dos programas traçados por política de planejamento urbano e de habitação. Os resultados dessa etapa seriam levados à discussão em São Paulo por meio de participação ampliada, buscando alcançar um documento com propostas que abrangessem todas as camadas sociais (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1963a).

O mesmo documento aponta algumas características a que estariam sujeitas essas reuniões: a constituição dos grupos, o local e o alcance dos documentos recolhidos, que compreendia os estudos já realizados, como dissertações, teses e depoimentos de profissionais envolvidos com o tema. O local das reuniões no Rio foi na própria sede do IPASE e a coordenação coube ao arquiteto Maurício Nogueira Batista, e em São Paulo na sede do IAB-SP sob a coordenação do arquiteto Jorge Wilhelm.

Esses encontros se deram no final de julho de 1963, reunindo não só arquitetos, mas também sociólogos, de diferentes partes do país, com ampla cobertura da imprensa e mobilizando a população em geral, todos compartilhando o mesmo ponto de vista em torno do tema e sensibilizados com os problemas relacionados à habitação e ao aproveitamento do território nacional (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1963c).

Esse mesmo documento assinala que os debates colocaram em evidência que, até então, o problema da moradia era tratado como questão de ordem assistencial e quantitativa, de responsabilidade do governo, não revelando a verdadeira problemática, criando certa parceria que foi considerada viciosa entre a classe dominante e o governo, que escondia aspectos negativos da própria estrutura nacional.

No campo da habitação e do uso do território, observaram-se distorções na oferta habitacional, que se refletiam na proliferação de agrupamentos subnormais na maioria das cidades brasileiras, carência da infraestrutura, incapacidade das cidades de absorver a mão de obra resultante da migração de grandes contingentes populacionais expulsos pela estrutura agrária arcaica.

Cabe observar nesse documento do IAB um aspecto relevante – a oposição identificada pelo próprio empresariado da indústria da construção, que, indiretamente, sempre se beneficiou do lucro advindo da própria especulação do mercado imobiliário tanto da terra como da construção.

Cumpra ainda observar que o Editorial da revista do IAB põe em evidência que os profissionais arquitetos criticavam as discussões formais da arquitetura de caráter meramente estético e as divagações sobre as teses de composição arquitetônica racionalista ou organicista para se engajar em questões sociais e econômicas da produção arquitetônica. Em assim sendo, convida o profissional arquiteto a participar e se aglutinar em torno dos problemas que afligem a sociedade brasileira, considerando que a moradia não é um problema somente do arquiteto, mas o seu equacionamento impõe a participação de diferentes campos do conhecimento. O Editorial advoga que o papel do arquiteto não deveria ser apenas projetar e construir o edifício que especula, nem a residência “[...] de jardins babilônicos que ostenta, discrimina e oprime”. Fundamentalmente, “[...] o arquiteto foi feito para atender às necessidades básicas do *habitat*

do homem” (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1963c, p. 2). Essa tomada de posição reflete o momento que o país atravessa resultando em dois fatos que pontuam a luta pelo equacionamento do problema habitacional: a mensagem Presidencial ao Congresso Nacional e o Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil e o Instituto de Previdência e Assistência do Estado (IPASE).

3. AS DISCUSSÕES DO SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E POLÍTICA URBANA (s.HRu)

O s.HRu reuniu cerca de 200 pessoas nas suas duas fases, incluindo profissionais de diferentes formações e representantes de órgãos estaduais de planejamento e empresas industriais de economia mista. A primeira fase no Rio de Janeiro instalou-se no auditório do MEC, no dia 23 de julho de 1963, transferindo-se para o Hotel Quitandinha, no município de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, onde quatro grupos de estudo analisaram e debateram temas, com um moderador e um relator, cujos relatórios foram encaminhados para debates em sessão plenária. A composição desses grupos foi a seguinte:

O Grupo I – *A situação habitacional do país* teve como moderador o economista Vinícius da Fonseca e relator o engenheiro Álvaro Milanez; o Grupo II – *A habitação e o aglomerado urbano* apresentou, a cargo da coordenação dos trabalhos como moderador, o arquiteto Jayme Zettel, e como relator a assistente social Maria Lúcia Carvalho; o Grupo III – *Reforma Urbana: medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação* foi conduzido pelo moderador arquiteto Joaquim Guedes e o relator Arquiteto Antônio Pedro Alcântara; e o Grupo IV – *A execução dos programas de planejamento urbano e de habitação* trouxe o advogado Clóvis Garcia como moderador e como relator o arquiteto Jorge Wilhelm (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1963d).

A Sessão Plenária teve lugar no Hotel Quitandinha, tendo como presidente Álvaro Milanez, como orientador dos debates Vinicius da Fonseca, e como secretário o arquiteto Edgard Bittencourt. Os documentos parciais foram debatidos, emendados, aprovados e encaminhados à Comissão Relatora para elaborar o Relatório Final desta etapa, sintetizando os documentos dos quatro grupos e as resoluções do plenário.

Compunham essa Comissão o advogado Clóvis Garcia, o arquiteto Jorge Wilhelm e o economista Vinícius Fonseca.

Este Relatório foi apresentado na segunda etapa do seminário, em São Paulo. Aprovado em sua essência depois de debatido, o documento teve a redação final elaborada por uma comissão composta pelos arquitetos Alberto Xavier (IAB-RS), Joaquim Guedes (IAB-SP), Mauricio Nogueira Batista (IAB-GB) e o economista Vinicius da Fonseca. A sessão de encerramento, realizada no auditório da Universidade Mackenzie, contou com a presença do representante do Ministro Amaury Silva – Leo Monari - delegado do trabalho em São Paulo, que fez a leitura de mensagem do ministro –, deputados federais Almino Afonso, Franco Montoro, Fernando Santana, Rubens Paiva e Arthur Lima Cavalcanti, o presidente do IPASE, Clidenor Freitas, o presidente do IAB Nacional Ícaro de Castro Melo, o presidente do IAB-SP, Oswaldo Correa Gonçalves, e representante do Governador de Pernambuco, Miguel Arraes, o arquiteto Gildo Guerra (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1963d, p. 17).

Fazia parte do texto do ministro Amaury Silva o seguinte pronunciamento: “[...] Tenho a convicção de que a mesma imposição de consciência que nos leva a defender a reforma agrária deve levar-nos a defender a reforma urbana – não para um futuro longínquo e indefinido, mas para esta geração, para este período de renovação das estruturas da sociedade brasileira”. Em outro ponto do discurso afirma “[...] O Ministro do Trabalho, o deputado Franco Montoro, levantou em números o problema da habitação no Brasil, revelando dados impressionantes e estarrecedores, como os de que um terço da população do Rio de Janeiro e dois terços da população do Recife moram em habitações inteiramente inadequadas, a começar por favelas e mocambos”. O ministro continua a traçar o quadro do problema por adiantar: “[...] Estou convencido de que este Seminário, o primeiro conclave sob o patrocínio oficial sobre o tema, sem disfarces, da reforma idealizada e promovida sob a inspiração do Ministro Almino Afonso, é o co-

meço desse trabalho e, em certo sentido, o começo da própria reforma” (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1963d, p. 19). Essas palavras mostram o engajamento do próprio governo em enfrentar o desafio proposto pelas instituições promotoras do evento. Os textos elaborados e que foram finalmente encaminhados demonstram o engajamento político do Seminário. Esses incluíram elementos precursores de caráter igualitário que podem ter tido um efeito perverso e insuflado as instituições, corporações e elites econômicas e governantes na promoção do golpe militar de 1964, até porque o presidente João Goulart se apropria de algumas ideias contidas no documento final do s.HRu, em sua Mensagem encaminhada ao Congresso Nacional em 1964 como indicado abaixo.

4. O DOCUMENTO FINAL DO SEMINÁRIO

A segunda etapa do Seminário, responsável pela elaboração do documento final, ocorreu em São Paulo. Assinaram a lista de participação cerca de 120 pessoas, sendo que dos participantes que estiveram presentes a grande maioria era constituída por arquitetos – mais de 80 % -, mas o evento contou ainda com um número expressivo de médicos, professores, estudantes, líderes sindicais, advogados, economistas, engenheiros, assistentes sociais, sociólogos, incluindo um químico, um atuário e uma urbanista. A lista de presença do s.HRu é composta por nomes que tiveram participação ativa na vida profissional e política brasileira. A mobilização foi expressiva e teve como presidente de honra João Goulart (já empossado no regime presidencialista) e como presidentes do evento os do IPASE e do IAB Nacional, e como diretores executivos, arquitetos que participaram na primeira etapa.

O documento resultante é bastante extenso e detalhado. Está dividido em nove considerações, dezoito afirmações e três propostas e complementa-se com diversas partes: I - De órgãos a executar; II – Da desapropriação para fins Habitacionais e de Planejamento Territorial; III – Prioridades de Atendimento e Normas de Controle; IV - Plano Nacional Territorial; V – Plano Nacional Habitacional; e VI – Aquisição de Imóvel Locado (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1963d). Vale indicar a importância e consistência das reflexões e das recomendações, discriminadas de forma coerente, e que representariam transformação de todo o arcabouço político administrativo do país.

Nas *considerações* observam-se questões contundentes inerentes à época, que associavam os problemas habitacionais a uma longa sucessão de fatos e processos espoliativos que levaram ao subdesenvolvimento da América Latina.

Ressalta a crescente distância entre salário, renda e preços de locação e de aquisição de moradias argumentando que a situação era resultado de uma urbanização descontrolada, do incremento demográfico e das arcaicas relações de produção agrária e do surto industrial desordenado. O aumento crescente, em números absolutos e relativos de habitações subnormais, como favelas, cortiços, mocambos, malocas e barracos, mostravam o problema da deficiência da moradia adequada em quantidade e qualidade. Indica também que o fato de que as habitações, mesmo permanentes, deterem deficiência de serviços públicos e de equipamentos urbanos e ainda demonstra a incapacidade do governo de prover com recursos e com investimentos suficientes e necessários ao aumento de oferta de moradia que atenda ao crescimento da população urbana. A confirmação pelos dados estatísticos da carência, mesmo que entendida por muitos como pouco precisa, reiterava a deficiência habitacional. A falta de uso de tecnologias adequadas e a ausência de uma política habitacional capaz de atender às carências verificadas mesmo que de conhecimento generalizado, não encontravam respostas adequadas do poder público. A essa série de *considerações* precede um discurso intenso e inflamado, de *afirmações* contundentes sobre a situação do país nesse domínio, acentuando aspectos fundamentais do direito do homem, a saber: 1) habitação como direito fundamental do homem e da família; 2) habitação não apenas como abrigo físico, devendo se ater a requisitos mínimos compatíveis com a saúde, eficiência e condições culturais exigidas por uma sociedade em desenvolvimento; 3) habitação atendendo à população em níveis compatíveis com o grau de civilização já atingido pelo país e não à margem de seu desenvolvimento econômico; 4) habitação sem contrastar com os conceitos de democracia e justiça social devendo superar sua carência com esforços para a racionalização de métodos de produção; 5) solução do problema habitacional associado à política

de desenvolvimento econômico e social do País; 6) habitação como problema de responsabilidade do Estado; 7) política habitacional do Estado não podendo ser de ordem assistencial e paternalista, mas relacionada ao desenvolvimento global do País; 8) política habitacional associada à formação de consciência popular e à participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades; 9) política habitacional concretizada por meio de planos nacionais, territoriais e de habitação integrados ao planejamento global, nos níveis nacional, regional, estadual e municipal; 10) planejamento territorial e de habitação considerados pelos órgãos de planificação socioeconômica; 11) planejamento habitacional fundamentado nas necessidades habitacionais atuais e futuras, não regulado apenas pela capacidade de absorção dos construtores, que é relacionada aos níveis de preço das construções e dos aluguéis, incapazes de responder às populações menos favorecidas; 12) planejamento habitacional estabelecido com metas que atendam: a) a capacidade de amortização das diversas camadas da população; b) o tipo de moradia que atenda as dimensões adequadas a realidade regional, a situação econômica e demográfica, assim como a relação entre casa, trabalho, serviços e equipamentos urbanos e custos de infraestrutura urbana; 13) reforma urbana com mudança constitucional (referência ao § 16, art. 141 da Constituição Federal de 1946, que exige desapropriação com pagamento à vista e em dinheiro; 14) política de locação de moradias urbanas de forma a relacionar o aluguel à renda familiar; 15) plano de medidas de emergência destinadas à melhoria da subhabitação dentro da realidade brasileira em bases locais, utilizando o esforço próprio, a ajuda mútua e o desenvolvimento comunitário; 16) medidas de cerceamento ao mercado imobiliário “disciplinando a especulação imobiliária no setor”; 17) medidas de melhoria de processos técnicos construtivos vinculados ao mercado em desenvolvimento; e 18) criação de um órgão central federal com autonomia financeira (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1963d).

Baseados nestes princípios foram *propostas*: 1) medidas do poder da República relacionadas à reformas de base, que viabilizassem a solução dos pontos levantados; 2) reforma da Constituição que suprima no artigo 141 (§ 16) as expressões “prévia” e “em dinheiro” permitindo ao Governo outras formas de indenização em caso de interesse social; e 3) o envio ao Congresso Nacional de um projeto de lei contendo os princípios de uma política habitacional e de reforma urbana aprovadas no Seminário (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1963d).

Interessa aqui a ressalva de que, em Mensagem encaminhada ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1964, o Presidente da República João Goulart faz explícita menção aos resultados do s.HRu, incorporando muitas de suas recomendações a seu plano de Governo. Nas palavras do presidente:

No que diz respeito ao exame do problema para a definição de princípios que deverão orientar a ação do poder público no âmbito nacional, cumpre citar o Seminário de Habitação e Reforma Urbana levado a efeito sob os auspícios do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE), com a colaboração do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), cujas conclusões 1 § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante **prévia** e justa indenização em **dinheiro**. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior [grifo nosso], constituíram subsídio valioso para a fixação dos rumos que o Governo pretende imprimir a esse setor (GOULART, 1964 p. 199-200). 2. As mudanças conjunturais atreladas às propostas de reformas de base debatidas e defendidas pelo presidente João Goulart, incluídas na proposição do primeiro item de propostas do s.HRu como acima elencado, não são contempladas.

Já no período de exceção após o golpe de março de 1964, é promulgada a Lei Federal nº 4.380/1964 que cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e as Sociedades de Crédito Imobiliário – as Letras Imobiliárias – instituindo o sistema financeiro para aquisição da casa própria, a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, além de outras providências. De alguma forma essa Lei contempla princípios previstos no conjunto de considerações promovidas pelo documento final do s.HRu, considerando basicamente o item 3 das proposições do Seminário. A título de exemplo, pode-se citar a própria criação do BNH, o órgão central federal com

autonomia financeira. Essa autonomia era inicialmente prevista com recursos provenientes da compra compulsória de Letras Imobiliárias pelos SESIs e SESCOs emitidas pelo Banco, receitas de Institutos de Aposentadorias e Pensões, e de todas as empresas do País que mantinham empregados sujeitos a descontos para esses Institutos, e também por meio de um montante dos depósitos efetuadas na Caixa Econômica Federal. Em 1966, vale a pena conferir em alguns trechos da Mensagem de Goulart a influência exercida pelos resultados do Seminário. A título de exemplo, incluímos aqui alguns desses trechos: [...] O problema da habitação no Brasil apresenta aspectos da maior gravidade que podem ser traduzidos em um *déficit* crônico de caráter quantitativo e qualitativo. [...] São as "favelas" do Estado da Guanabara, do Estado do Rio de Janeiro e áreas circunvizinhas; os "mocambos" das regiões do norte e do nordeste; as "choças" ou "malocas" dos Estados do sul; as "invasões" do leste brasileiro, que constituem todas, em última análise, designações diferentes do mesmo problema, têm por origem as mesmas causas e produzem os mesmos efeitos maléficos nos que nelas vivem. A solução desse problema consistirá, evidentemente, em obra de largas proporções, cuja execução não caberá em um só período de governo e não está na dependência apenas de iniciativas da administração pública federal, mas exige, também, a colaboração de todos e, particularmente, do Poder Legislativo, ao qual está reservada a relevante tarefa de aprovação de atos da maior importância, que constituem as bases para assegurar ao Governo os meios indispensáveis para uma ação decisiva. [...] Vários fatores dificultam, na conjuntura atual, a ação do poder público federal no combate à crise de moradias. [...] Em face da situação focalizada, verifica-se que somente mediante uma reestruturação geral e a reformulação dos princípios básicos que orientam, atualmente, a ação do poder público, poderá ser definida uma política habitacional de real interesse coletivo e consentâneo com a magnitude e a gravidade do problema. [...] À vista das limitações da legislação vigente e diante da carência de recursos financeiros, o Governo estuda a elaboração de normas de caráter regulamentar para coordenação da aplicação de recursos públicos e privados no setor, até o advento de nova legislação. [...] Nenhuma política habitacional válida pode, além do mais, basear-se em medidas de caráter repressivo ou policial; antes, deverá pautar-se em providências de natureza assistencial, porque destinadas a resolver ou pelo menos a atenuar problema de fundo eminentemente social. O deslocamento, por exemplo, de favelados não pode, por isso, ser imposto pela força, mas precedido de investigações sobre as condições de vida desses agrupamentos e amparado, de perto, pelas modernas técnicas do serviço social, para que não se criem outros tantos problemas de desajustamento, de transporte mais caro e difícil para os locais de trabalho e até mesmo de desemprego que invalidam, em grande parte, os benefícios decorrentes da transferência (GOULART, 1964 p. 196-203).

Contudo, é criado o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) por Lei Federal nº 5.107, de 13 de setembro, responsável pela principal fonte de recursos a serem aplicados pelo Banco. A Lei de criação do BNH contempla ainda alguns outros itens como a definição de uma política habitacional com o estabelecimento de metas com vistas à capacidade de amortização de camadas da população, em particular orientada às habitações subnormais em associação à política de desenvolvimento econômico e social do País.

Vale a ressalva de que a definição da política habitacional ficaria a cargo do Ministério de Planejamento, mas o Banco Nacional da Habitação é criado sob a égide do Ministério da Fazenda. Adicionalmente interessa mencionar que, a despeito de alguns dos princípios incluídos no documento do s.HRu terem sido contemplados, esses o foram de forma difusa e não integral, sem levar em conta os anseios e a participação da população interessada, aspectos culturais e sociais regionais, não tendo consideradas outras formas de provisão de habitação a não ser o de propriedade privada, além de outros aspectos sociais e comunitários abarcados na essência nas proposições do Seminário.

Outro aspecto incluído no documento e referente ao item 2 de suas proposições só veio a ser atendido com a promulgação da Constituição de 1988, ainda que na Constituição de 1969 o tema é parcialmente abordado. Após essas proposições, o documento final do Seminário esboça um perfil desejável para o órgão central executor recomendado pelo evento, suas atribuições, composição administrativa e fontes de recursos, inclusive com a criação de um fundo nacional de habitação. Esse deveria incluir um órgão executor financeiro sob a jurisdição do órgão central, que englobaria a Caixa Econômica Federal e seu Con-

selho Superior, e funcionaria como “Banco Nacional de Habitação”. Os recursos originados do orçamento da União seriam vinculados ao programa de habitação e as despesas com o pessoal administrativo não deveriam ultrapassar a 10% do orçamento do fundo (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1963d).

O documento se desdobra fazendo proposições acerca de normas para desapropriação para fins habitacionais e de planejamento territorial, prioridades de atendimento e normas de controle, plano nacional territorial, plano nacional de habitação e de aquisição de imóvel locado.

O órgão executor é exaustivamente delineado não apenas em suas formas de coordenação como também na discriminação de amplo arco de atividades, sua constituição em conselhos deliberativo e consultivo e departamentos técnicos, assim como indicava a admissão temporária de pessoal, permitindo contratos renováveis.

Seu patrimônio é também discriminado, criando-se impostos com alíquotas diferenciadas, impostos de habitação nas operações imobiliárias de imóveis e loteamentos, arrecadação do selo de habitação, renda líquida da Loteria Federal e outras contribuições. Outro item assinala formas de desapropriação para fins habitacionais e de aproveitamento do território. Essas sugestões parecem ter sido mais bem consideradas pela Lei de 1964 do que os itens acima examinados, até porque o nome da instituição central responsável pela tarefa foi utilizado além da criação de um fundo nacional de habitação, ainda que não totalmente com a composição sugerida, além do envolvimento de instituições já existentes como a Caixa Econômica Federal. No que se refere às prioridades de atendimento, o documento indica que deverão ser levados em conta a densidade e a dinâmica de crescimento da população, a densidade relativa de sub-habitação, a disponibilidade de recursos e a existência de planos de habitação locais e regionais. O órgão central proposto teria a responsabilidade de publicar anualmente os municípios integrantes das listas selecionadas, que deveriam preparar em um tempo estabelecido seus planos habitacionais. Este órgão poderá financiar e dar assistência técnica aos municípios e aos órgãos regionais de planejamento.

Enquanto o documento propõe um plano nacional territorial desenvolvido em 3 itens, o plano nacional de habitação é detalhado em 12 itens, denotando cuidado maior para seu equacionamento, que parece constituir a maior preocupação do Seminário. O documento destaca a aquisição de imóvel locado e dá preferência de compra ao morador locatário assegurando a este o direito de adjudicação compulsória desde que se enquadre nos objetivos do plano de habitação proposto. O documento se encerra com propostas e moções, votos, congratulações, repúdio além de manifestação sobre a inserção nos currículos estudantis de temas sobre a matéria.

As propostas finais são bastante diversificadas e merecem menção pelo seu alcance inovador. São elas: 1) sugestão de mudança no Imposto de Renda para aplicação na casa própria, 2) organização de comunidades disciplinando e orientando tecnicamente para o aproveitamento dos recursos dos grupos sociais, 3) aproveitamento da mão de obra ociosa local, 4) uso de metodologia adequada para o dimensionamento qualitativo e quantitativo da escassez de moradia, 5) providências junto ao IBGE para a realização de censo específico de população e habitação de 1960, em que dados sobre habitação sejam apresentados isoladamente para cidades importantes e em conurbações e, 6) instituição de um sistema de estatísticas contínuas sobre a habitação quantitativa e qualitativa considerando a situação socioeconômica da população.

Essas propostas ao menos no âmbito da Lei n. 4.380 não foram contempladas. A organização comunitária era uma forma inconcebível no regime vigente no período e as recomendações específicas acerca das estatísticas e mapeamento das diversas formas de habitação não deram conta, por muitos anos, de estimar adequadamente o *déficit* habitacional do País.

Por fim, o documento chama a atenção sobre a necessidade dos órgãos existentes como a Caixa Econômica e os Institutos de Previdência acatarem os princípios e normas deste Seminário. Propõe também que as grandes concentrações urbanas constituídas por mais de um município se consorciem para resolver os problemas comuns, especialmente os relativos à organização do território e habitacionais.

5. CONCLUSÕES

O que de mais relevante pode ser observado, nessa análise do documento e seus desdobramentos, é a atualidade de seus temas. Realizado num momento político de transição, um ano depois se deu a deposição do presidente da República e instalação do governo da ditadura. Esse governo permitiu que algumas de suas premissas e recomendações fossem assumidas pela Lei de criação do Banco Nacional de Habitação, em agosto de 1964. A sua viabilização se concretizou por conjugação de interesses da construção civil vinculados a correntes políticas conservadoras que emergiram no golpe militar pelas representações do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado da Guanabara e da UDN local, através das figuras políticas, do governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda, e de sua Secretária de Estado de Serviço Social, Sandra Cavalcanti, que se tornou a primeira Presidente do BNH.

Com uma carreira política expressiva no Estado, sua imagem ficou intimamente associada à carta que enviou ao primeiro presidente do período da ditadura, general Castello Branco, em que relatava: “[...] Achamos que a revolução [o golpe] vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução do problema da moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas” (COLETIVO USINA, 2012, p. 94 *apud*, MARICATO, 1987). Ressalte-se que o documento final do s.HRu era do conhecimento geral da classe política, em particular da carioca, e certamente pode servir de base a formulação do novo Banco, primordialmente gestado no Rio de Janeiro, ainda que as decisões ficassem centralizadas na capital federal, Brasília.

Interessa aqui ressaltar a originalidade, pioneirismo das discussões e reflexões promovidas pelo Seminário que só vieram a ser posteriormente assimiladas, concebidas e/ou atendidas após os debates responsáveis pela Reforma Urbana concretizada por ocasião da promulgação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, do Estatuto das Cidades.

O lento processo de assimilação dos debates promovidos no ‘Quitandinha’, como ficou conhecido o Seminário, está nesse ano de 2013 comemorando 50 anos e permitiu ao IAB organizar um amplo debate nacional com os temas da atualidade, em que o balanço do documento de 1963 foi pouco contemplado. Fizeram parte da pauta de discussão questões que afligem a cidade “globalizada”, ainda que estejam pendentes alguns problemas pretéritos. Como ilustração apresenta-se a agenda de 2013, do então denominado Q+50. Para tanto, o IAB Nacional e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo - Brasil (CAU) organizaram eventos nos Departamentos Estaduais.

O Q+50 foi iniciado no Rio de Janeiro em fevereiro de 2013 com uma agenda temática nacional discutindo temas da atualidade. No Rio de Janeiro, as discussões giraram em torno do tema *Democracia, cidade e metrópoles*: democratizar cidades sustentáveis. No Rio Grande do Sul, no mês de abril, o tema *Moradia brasileira*: produção familiar, interface do formal e informal, a dinâmica do mercado imobiliário; aspectos sociais e o passivo habitacional foram o foco das discussões. *Gestão das cidades*: sistemas de planejamento, planos diretores, estratégicos, desenho urbano, governança metropolitana foi a temática do evento no Estado de São Paulo no mês de maio. Questões de *Sustentabilidade urbana*: a interação e os espaços urbanos; patrimônio e cultura são abordadas no evento ocorrido em junho no Distrito Federal. No mês de julho, *Mobilidade urbana*: transporte público, desenvolvimento e controle urbano, são os temas contemplados nas discussões promovidas em Minas Gerais. No Estado da Bahia o *Esvaziamento dos centros*: a dinâmica urbana e a expansão incontrolável é o tema que está previsto para o mês de agosto. *A Amazônia urbana*: o passivo sócio ambiental; saneamento, sistema hídrico, impactos sócio-climáticos, serão os temas abordados em setembro no Estado do Amazonas.

Como se observa a temática habitação só aparece em um dos encontros e encontra concorrência com uma multiplicidade de problemas enfrentados pelas cidades brasileiras da atualidade. Interessa a ressalva de que a questão habitacional, tão presente cinquenta anos antes, não foi suficientemente abordada no escopo das preocupações do Q+50, evidenciando o esvaziamento dessa problemática diante do emaranhado de questões emergentes na contemporaneidade.

Os fatos apresentados nesse documento indicam que o s.HRu traz a questão habitacional como foco de uma Reforma Urbana para o País. O Banco Nacional da Habitação é posteriormente criado, influenciado pelas proposições do evento, e a despeito de sua produção de moradias, não conseguiu dar conta da questão, nem suas ações estiveram alinhadas com as premissa do S.HRu, tendo sido extinto em 1987.

6. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Brás José de. **Politique estérieureet contradictions du capitalisme dépendant: Le gouvernement Jânio Quadros auBrésil**. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – CycleSupérieur D'étudeset de Recherches Politiques – Centre Universitaire de Vincennes – Paris 8,Paris, 1970.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política** – 1956 – 1961. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm. Acesso em: 26 jul. 2013.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930 – 1967**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

COLETIVO USINA. Reforma urbana e autogestão na produção da cidade: história de um ciclo de lutas e desafios para a renovação da sua teoria e prática. In: BENINI, Édi A., FARIA Maurício Sardá de; NOVAES, Henrique T.; DAGNINO, Renato (Org.). **Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária**. São Paulo: Outras Expressões, 2012, p. 81-120. Disponível em: <http://www.usinactah.org.br/files/Gestores.pdf> Acesso em: 26 jul. 2013.

DOSSIÊ: Cidade e Habitação na América Latina - CIEC/UNICAMP. **URBANA**, V.6, nº 8, jun.2014.

GORELIK, Adrien, A produção da cidade latino-americana. Tradução Fernanda Areas Peixoto. **Revista Tempo Social**. São Paulo, v. 17 n. 1, 2005, p.111-133.

GOULART, João. Mensagem ao Congresso Nacional - 1964. In: **Biblioteca da Presidência da República**. Brasília. Disponível em: http://www.institutojoaogoulart.org.br/upload/conteudos/120128180216_joao_goulart_mensagem_ao_co.pdf Acesso em: 28 de jul. 2013.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Ainda a tal da reforma urbana. **Revista Arquitetura**, Rio de Janeiro: n. 23, maio 1964. 775

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Documentação s.HRu. **Revista Arquitetura**, Rio de Janeiro: n. 15, set. 1963d.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Editorial s.HRu. **Revista Arquitetura**, Rio de Janeiro: n. 14, ago. 1963c.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Editorial s.HRu. **Revista Arquitetura**, Rio de Janeiro: n. 13, jul. 1963b.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. s.HRu dá frutos em Porto Alegre. **Revista Arquitetura**, Rio de Janeiro: n. 18, dez. 1963e.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Seminário de Habitação e Reforma Urbana. **Revista Arquitetura**, Rio de Janeiro: n. 12, jun. 1963a.

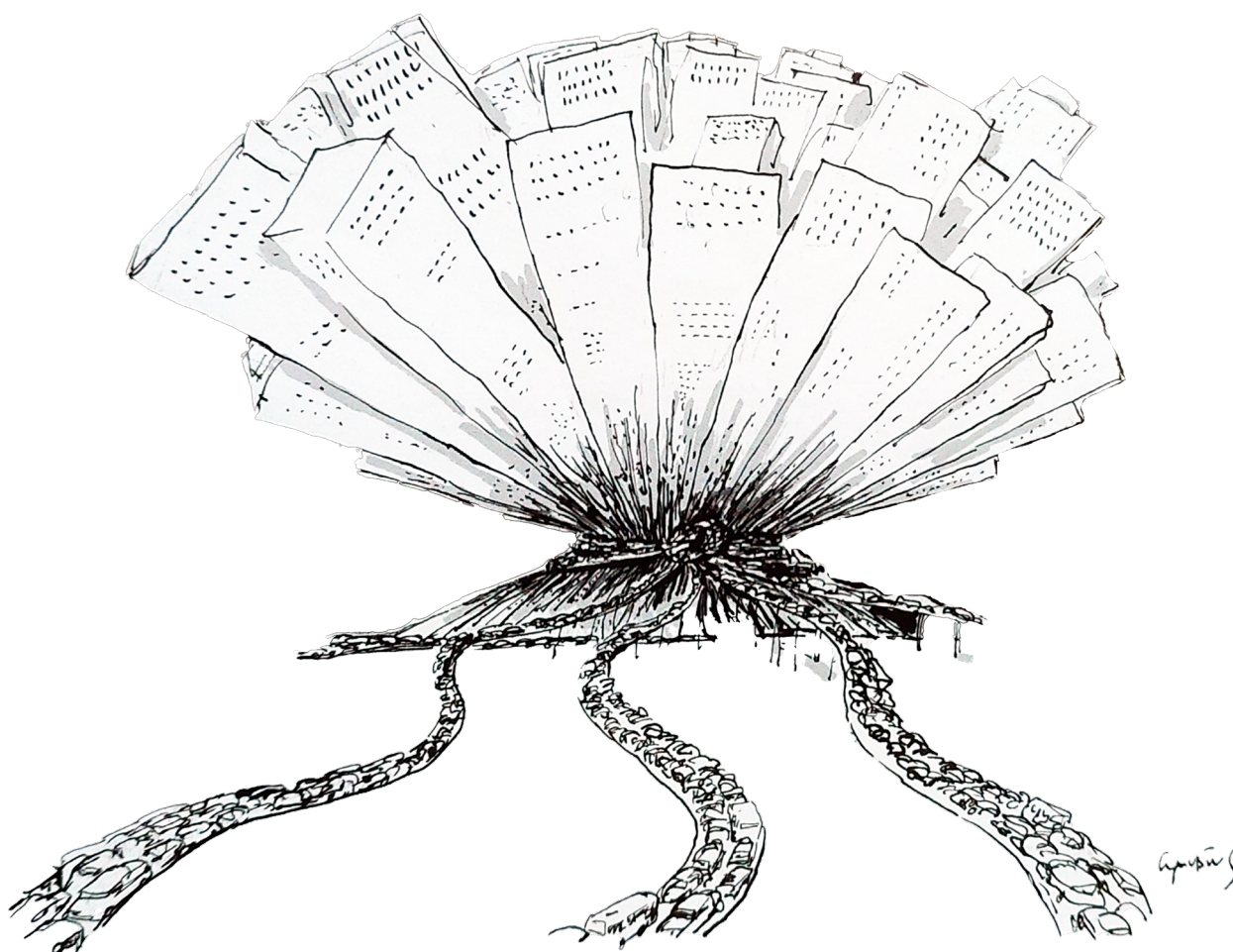
JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1969.

LAFER, Celso. **O planejamento no Brasil**: observações sobre o plano de metas - 1956-1961. In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos Avançados**, São Paulo: v. 17, n. 47, p. 187-196, 2003.

RIBEIRO, Cecília e PONTUAL, Virginia. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. **Arquitextos**. 109.07, ano 10, jun. 2009. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.109/50>. Acesso em: 30 jul.2013.

SERRAN, João Ricardo. **O IAB e a política habitacional brasileira: 1954 – 1975**. São Paulo: Schema Editora Ltda. 1976.



Charge de Claudius Ceccon para o Q+50, 2013

Caminhando com os desafios

HABITAÇÃO, TAREFA DE ESTADO

Maria Elisa Baptista

Arquiteta e Urbanista, doutora em Urbanismo, professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da PUC Minas, presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil.

Endereço eletrônico: mariaelisabaptista@gmail.com

Resumo: Garantir moradia para todas as pessoas é um passo fundamental para um país democrático. A habitação, além de um direito constitucional, pode ser um motor de inovação e desenvolvimento industrial, instrumento poderoso de preservação ambiental, possibilidade de redução das consequências das mudanças climáticas e, principalmente, fator de organização do território. É central na educação de nossas crianças e nossos jovens, auxiliar na segurança alimentar, facilitador da diversidade cultural, da segurança doméstica e urbana e essencial para a saúde de toda a família.

Palavras-chave:

Habitação
Cidade
assistência técnica

INTRODUÇÃO

Todo debate sobre moradia digna deve sempre partir do princípio de que a habitação não é uma mercadoria, mas um direito. Uma afirmação óbvia, mas ainda necessária. Desde 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25.1, reúne sob o guarda-chuva de um padrão adequado de vida para a saúde e o bem-estar das pessoas a alimentação, o cuidado médico, os necessários serviços sociais e a habitação¹.

Ao lado dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados, e dos direitos à alimentação e ao transporte (incluídos em 2010 e 2015), o direito à moradia, incluído em 2000 por emenda constitucional ao artigo 6º, compõe o quadro de direitos sociais que a sociedade brasileira reconhece e exige em nossa Carta Magna².

No entanto, os programas desenhados no bojo da política habitacional brasileira, desde seus primórdios, oscilam entre tratar a habitação ora como uma mercadoria ora como um serviço público. Em linhas gerais, apesar de considerarem a habitação uma questão social, pendente da intervenção estatal, a tratam como um bem de mercado sujeito a financiamentos, taxas e juros bancários, mesmo que eventualmente subsidiado. Na sociedade brasileira, excludente e violenta, toda vez que reivindicamos um direito é preciso conquistá-lo de novo, e de novo.

1. Declaração Universal dos Direitos Humanos - Nações Unidas - ONU Portugal

2. Constituição. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> acesso em: 19 jun. 2023.

DIREITO À MORADIA – UMA QUESTÃO

A questão subjacente sobre se a moradia deveria ser própria ou alugada permeia o debate sobre o provimento e as políticas habitacionais desde os anos 1940, e continua presente no cenário nacional. No momento em que escrevo, a alternativa do aluguel social como solução e não apenas paliativo para as famílias sem acesso à moradia retorna no desenho proposto para o Programa Minha Casa, Minha Vida, relançado pelo Governo Federal³.

Mas morar, no Brasil, é, ainda hoje, uma *via crucis* individual a ser custeada com parques e instáveis recursos próprios. Uma busca improvisada, pois carente de qualquer assessoria técnica, em territórios desprovidos de mínimas condições urbanísticas, e, muitas vezes, uma busca aviltada pela opressão dos poderes paralelos que dominam parte do território periférico e favelado das cidades brasileiras.

A violência direta, registrada no índice de homicídios, e a violência da exclusão (ausência de acesso à moradia adequada, saneamento, escolaridade e trabalho) somam-se nesses territórios, como nos mostram os dados do Atlas da Violência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:

Em 2017, existiam 310 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. A média da taxa estimada de homicídio entre os vinte municípios mais violentos era 14,6 vezes maior do que a taxa dos menos violentos [...]. Com base nas informações do censo demográfico de 2010, ao considerar a média de diversos indicadores socioeconômicos, verificamos que as diferenças entre os dois grupos não eram apenas em termos das chances de letalidade violenta, mas, sobretudo, no que diz respeito a um verdadeiro abismo em termos de desenvolvimento humano.

Enquanto a taxa de atendimento escolar entre 0 e 3 anos no conjunto dos mais violentos correspondia a 60% do índice do segundo grupo, a média da renda per capita dos 20% mais pobres nos municípios com maior letalidade equivaliam a 40% do mesmo indicador dos municípios mais pacíficos. As diferenças eram nítidas ainda em relação aos indicadores de condições habitacionais, sempre piores nos municípios mais violentos. Por fim, a média do percentual de jovens entre 15 e 24 anos que não estudavam, não trabalhavam e eram vulneráveis à pobreza era quatro vezes maior no conjunto dos mais violentos.

Caso esses indicadores pudessem ser desagregados ainda mais, considerando os territórios intramunicipais, verificaríamos (como indicado em vários trabalhos) que o abismo de desenvolvimento humano entre os territórios mais e menos violentos seria ainda maior porque a média municipal termina dissipando as desigualdades de prevalência de violência e de condições socioeconômicas que existem dentro dos seus territórios.

O fato é que, antes da violência e da morte prematura de jovens nos territórios mais violentos, já houve inúmeras mortes simbólicas, uma vez que uma parcela da sociedade residente nesses locais não teve acesso a condições de desenvolvimento infantil, a oportunidades educacionais e ao mercado de trabalho na juventude, nem a bens culturais e materiais, parte do ideal de sucesso nas modernas economias de mercado. (IPEA, 2019, p.41)⁴

Em meio a todas essas desposseções, as condições habitacionais marcam nítidas diferenças, *sempre piores nos municípios mais violentos*.

A garantia de um direito depende de políticas públicas que promovam o acesso a esse direito. Como exemplo, podemos fazer um paralelo com o descumprimento do direito à alimentação, também afirmado na Constituição. Redes de proteção foram desmanteladas nos últimos seis anos (redução e piora da merenda escolar, esvaziamento dos estoques regulatórios, liberação descontrolada de agrotóxicos, alta

3. BRASIL. **Lei n. 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera e da outras providências.

4. Atlas da violência 2019 municípios (ipea.gov.br).

dos preços dos alimentos, alta do preço do gás de cozinha), resultando em um quadro de volta da fome e da insegurança alimentar para 33 milhões de brasileiras e brasileiros⁵.

A caracterização da moradia como um produto de mercado leva a distorções tremendas no atendimento ao direito de morar dignamente, pois a casa, além de precisar ser de alta qualidade ambiental, funcional e estética, precisa, para que cumpra suas funções, estar em áreas urbanizadas, com infraestrutura, acesso a equipamentos de saúde, educação, cultura e lazer, trabalho e segurança.

Essa característica interseccional nos exige uma visão ampliada tanto das questões envolvidas na garantia desse direito quanto das possibilidades estruturantes da moradia. Morar é um ato universal, e, por ele, nos constituímos como sociedade. Os modos de morar estruturam nossa cultura, nossas prioridades, nossos relacionamentos, e, principalmente, organizam o território e a ele imprimem a lógica do cotidiano.

Ao pensar na casa, o atributo mais claro que divisamos é a estreita relação entre espaço e saúde. Das condições da moradia e de seu entorno depende a saúde de todo o agrupamento familiar, principalmente crianças e velhos.

A relação entre saúde, arquitetura e cidade marcou momentos que mudaram nosso modo de construir e habitar ao longo da história. A descoberta dos modos de transmissão da peste bubônica e do cólera⁶, por exemplo, resultaram em medidas sanitárias de controle da zoonose e em ações de saneamento e tratamento das águas. No Brasil, nos últimos anos do século XIX, as epidemias de febre amarela e cólera motivaram parâmetros de legislação urbanística, planos de saneamento básico e estratégias de controle sanitário. As transformações urbanas resultantes não foram pacíficas e seus custos foram duramente suportados pelas classes populares, dinâmica excludente que se repete em graus e situações variadas até os nossos dias.

Também a arquitetura modificou-se para responder aos novos conhecimentos. No início do século XX, o entendimento das condições ambientais que facilitam a transmissão do bacilo de Koch, responsável pela tuberculose, levou à modernização dos edifícios destinados a abrigar hospitais e escolas⁷.

Ainda hoje, normas sanitárias dimensionam as janelas e o pé-direito; noções de conforto e ergonomia delimitam escadas, mobiliário e equipamentos; ângulos de luz solar definem afastamentos e larguras de vias. A relação entre arquitetura e saúde é tão próxima que muitas vezes dela não nos damos conta, mas é tão visceral que levou à regulamentação da profissão, à formalização da educação e à exigência de fiscalização⁸.

5. Dados do segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, da rede Penssan, lançado em 8 de junho de 2022, mostram que só 4 entre 10 famílias conseguem acesso pleno à alimentação. São 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome em pouco mais de um ano. A edição recente da pesquisa mostra que mais da metade (58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau – leve, moderado ou grave (fome). O país regrediu para um patamar equivalente ao da década de 1990. <<https://www.oxfam.org.br/noticias/fome-avanca-no-brasil-em-2022-e-atinge-331-milhoes-de-pessoas/>> acesso em 18 maio 2023

6. A peste, transmitida pela picada das pulgas, e a cólera, transmitida pela ingestão de alimentos ou água contaminada, são doenças intrinsecamente relacionadas às condições de higiene e saneamento básico. <https://pt.wikipedia.org/wiki/Peste_bub%C3%B4nica> acesso em 18 maio 2023

7. Um exemplo marcante dessa mudança arquitetural são as plantas abertas e as janelas de grandes dimensões no Sanatório de Paimio, projeto do arquiteto finlandês Alvar Aalto, construído em 1933. <<https://www.alvaraalto.fi/en/architecture/paimio-sanatorium/>>

8. No Brasil a profissão de arquiteto é regulamentada desde 1933, e a profissão de arquiteto e urbanista desde 2010, pela lei federal 12278, que também tipifica o exercício ilegal da profissão.

Apesar de todos esses avanços, a tuberculose ainda é a segunda causa de morte por doença infecciosa em todo o mundo, segundo a Organização Mundial da Saúde, e o Brasil figura entre os 30 países com maior índice da doença⁹.

As epidemias sempre trouxeram à tona essa estreita relação entre uma vida saudável e os espaços que habitamos, e a última e devastadora pandemia de COVID 19 desnudou as precárias condições de moradia de grande parte da população brasileira. As exigências de cuidados mínimos de higiene, como lavar as mãos, estar em ambientes ventilados, guardar a distância necessária entre as pessoas ou cuidar do isolamento das pessoas contaminadas mostraram-se inalcançáveis e impossíveis de cumprir para as muitas famílias que vivem em moradias precárias, muitas sem banheiro ou mesmo água corrente¹⁰.

A OMS define como saúde ambiental os aspectos da saúde humana determinados por fatores físicos, químicos, biológicos, sociais e psicológicos no meio ambiente. Para 56% da população mundial, esse meio ambiente é o meio urbano (no Brasil, esse número passa de 80%, com expressivos 93% na região sudeste). Para a OMS, a urbanização causa ou acentua riscos de saúde relacionados à água contaminada, à violência, às doenças causadas pelo fumo, a dietas perniciosas, falta de atividade física e surtos epidêmicos¹¹. Os malefícios da urbanização, assim como seus benefícios, não são distribuídos da mesma forma, recaindo sobre os mais pobres as mazelas da falta de acesso ao saneamento e a exposição a riscos de toda ordem.

As qualidades de uma casa saudável – ou, melhor dizendo, uma casa que propicie uma vida saudável aos seus moradores – abarcam elementos como a necessária ventilação e a adequada insolação, dimensões suficientes dos espaços, ausência de elementos poluentes no ar e presença de abastecimento de água e de rede de esgoto.

Prover de água limpa a população urbana enfrenta o desafio da sobreposição dos interesses econômicos que fatiam o território brasileiro, pois a água é produzida nos territórios que estão no centro da disputa entre mineração, agronegócio, extrativismo, pecuária. A devastação e a poluição resultantes dessas atividades, além do volume de água que consomem, comprometem seriamente os mananciais, e afetam também a qualidade do ar que respiramos.

A moradia disputa o território com todos esses interesses, e a ausência de um planejamento em escala nacional que conjugue as diversas demandas econômicas com a preservação ambiental e as necessidades sociais empurra os mais pobres para as áreas degradadas, inseguras, à beira de mananciais, destinadas à proteção ambiental ou afastadas. Nessa equação nefasta, que reúne a sanha do capital e a incúria do Estado, a habitação construída a duras penas pelas famílias expulsas das áreas urbanizadas vem ocupar as áreas alagadiças, instáveis ou contaminadas.

A distância entre as áreas aparentemente disponíveis e as áreas urbanizadas não é um problema de menor importância. Dispende três ou quatro horas do dia deslocando-se para o trabalho e de volta à casa exaure as pessoas, além de consumir parte significativa de seus proventos.

9. O bacilo da tuberculose é sensível à luz solar e a circulação de ar possibilita a dispersão das partículas infectantes. Por essa razão, ambientes ventilados e com luz natural direta diminuem o risco de transmissão. Em que pesem fatores significativos como alimentação e outros agravantes, a disparidade entre a média do coeficiente de incidência de tuberculose no Brasil (32 por 100 mil habitantes) e a taxa de incidência na população privada de liberdade, 26 vezes maior, (830,9 por 100 mil pessoas presas) destaca o peso das condições de moradia na transmissão da doença. No Rio de Janeiro, a proporção é ainda maior, com o índice 37 vezes maior para a população privada de liberdade. <<https://www.paho.org/pt/noticias/27-10-2022-mortes-e-doencas-por-tuberculose-aumentaram-durante-pandemia-da-covid-19>> acesso em 10 jun 2023

10. Panorama do Saneamento Básico do Brasil — Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

11. Messages for the general public (who.int)

O processo inverso – a atividade predatória se instalar onde já havia moradores, povoados, cidades – também ocorre, com resultados trágicos, cada vez mais agravados pelas condições climáticas extremas que enfrentamos e enfrentaremos cada vez mais¹².

A chegada do verão no Sudeste é assustadora para as famílias que vivem nas encostas da região serrana do Rio de Janeiro, às margens dos córregos em Minas Gerais, à jusante das barragens, em tantos lugares mapeados como áreas de risco e que, ainda assim, são os únicos lugares onde conseguem, mal e precariamente, morar. Esse quadro se repete ao longo do ano no extenso território brasileiro, deixando vítimas incalculáveis e a ausência de responsabilização. Ainda estamos a construir a ideia da função social da propriedade e do direito coletivo, e é preciso afastar o que nos corrói desde as capitanias hereditárias: a contra ideia de que a propriedade privada é um direito absoluto. Apesar de termos, desde o Estatuto das Cidades, instrumentos urbanísticos capazes de assegurar uma justa distribuição do acesso à cidade¹³, a posse da terra é o nó górdio a ser desatado por qualquer política habitacional. É nesse contexto que a busca das famílias por um lugar para morar se torna um périplo com poucas perspectivas de sucesso.

Do déficit habitacional brasileiro, 82% referem-se a inadequações. São 25 milhões de moradias precárias, das quais 11,2 milhões tem deficiências infraestruturais e 14, 2 milhões precariedades edilícias¹⁴.

No entanto, todo esforço nacional (ou quase todo, se levarmos em conta pequenos e incipientes programas de melhorias habitacionais) dedica-se à construção de novas unidades e o resultado dessa distorção está inscrito nos inúmeros conjuntos habitacionais de grande escala construídos nas franjas de nossas cidades, repetindo, anos depois, os equívocos de muitos dos conjuntos financiados pelo Banco Nacional de Habitação.

A urgência de compreendermos a centralidade da moradia também se deve ao seu papel no atendimento ao direito à educação, uma relação que, como a relação com a saúde, é óbvia: crianças que vivem em moradias salubres, seguras, confortáveis e belas têm chances muito maiores de desenvolvimento psíquico, motor e curiosidade intelectual pleno. A proximidade da escola e da creche e um percurso seguro e atrativo melhoram muito as chances de progressão escolar. A criatividade e a inventividade estimuladas pela casa que acolhe e a que um bom espaço urbano propicia educam o interesse por múltiplas manifestações culturais, incentivando a sensibilidade das pessoas, uma aposta no desenvolvimento das crianças e dos jovens.

Não só da vizinhança da escola depende uma boa moradia, mas também da proximidade da padaria, do mercado, do posto de saúde, do local de trabalho, do transporte. Além disso, há que estar perto da praça, do parque, do lazer. As chances de encontro e interlocução contribuem para a concretude das relações de vizinhança, para a sensação de segurança e para a segurança real. Ao articular moradia e cidade, a habitação, em seu sentido amplo, é um fator de redução da violência, gerando espaços urbanos e domésticos seguros. É nessa escala que as fragmentações e as porosidades do tecido urbano podem tornar-se enriquecedoras da experiência de viver na cidade.

12. Em janeiro de 2019, o rompimento da barragem do córrego do Feijão matou 270 pessoas em Brumadinho, e destruiu o modo de vida de milhares ao longo do Rio Paraopeba. Quatro anos antes, em novembro de 2015, o rompimento da Barragem do Fundão, depósito dos rejeitos de minério de ferro explorados pela Samarco, havia contaminado o Rio Doce até sua foz, 800 km adiante, destruindo o povoado de Bento Rodrigues e deixando um saldo de 19 mortos. <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/11/05/mariana-tragedia-completa-7-anos-de-impunidade-e-atrasos-na-reparacao-as-vitimas.ghtml>>. Ver também <<https://www.todamateria.com.br/desastre-de-mariana/>>

13. BRASIL. **Lei n. 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.

14. Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte, FJP/Diretoria de Estatística e Informações, 2021

Há, ainda, dois outros atributos que conferem à moradia papel importante na estrutura econômica e social. O primeiro, a possibilidade de a moradia ser um instrumento de segurança alimentar. A agricultura urbana pode ser praticada em escalas que vão do peitoril da janela às lajes de cobertura, do pequeno quintal às praças e canteiros públicos. Dispor de espaço para pequeno plantio e criação pode fazer a diferença entre a saúde e a doença, como no plantio de ervas medicinais, temperos, verduras e frutas¹⁵.

A habitação pode e deve ser, além de tudo isso, um motor de inovação tecnológica, um setor importante da indústria e da economia, reduzindo o impacto ambiental das construções, propondo alternativas para economia de água, economia e geração de energia, reutilização de materiais, reciclagem tecnológica de resíduos, soluções avançadas para enfrentar as mudanças climáticas e o esgotamento de recursos naturais. É um campo que, tratado com a devida atenção, gerará empregos qualificados e formação de profissionais, a ser considerado como componente essencial do complexo industrial estratégico.

Por fim, há ainda a questão primordial da beleza, essa que nos humaniza. Uma cidade em que todas as pessoas moram dignamente é uma cidade bela, uma cidade que constrói a paz e abriga o amor. São cidades que atraem o turismo, que incentivam investimentos, que possibilitam trocas e riquezas.

O direito à moradia é um direito ao habitat que viabilize vida comunitária, saúde, acesso a equipamentos culturais, acesso a oportunidades sociais e econômicas e o respeito ao meio ambiente. A boa arquitetura é o instrumento que a sociedade tem para atender as necessidades humanas e ampliar nossa capacidade não só de sobrevivência, mas de realização de uma vida plena¹⁶.

A adoção dessa visão ampliada da capacidade estruturante da moradia, aqui mostrada em rápidas pinceladas, pode significar para o país uma tremenda economia.

Podemos estimar a economia no sistema de saúde se todas as pessoas morassem dignamente: redução dos índices de tuberculose, difteria, tétano, doenças respiratórias e do trato intestinal, e muitas outras. Garantir moradia em lugares adequados para todas as pessoas reduzirá tremendamente o impacto em áreas de preservação, de abastecimento de água, em áreas agriculturáveis. Além disso, bons projetos de habitação funcionam como prevenção de riscos, tratando encostas e fundos de vale com competência técnica, articulados à leitura geomorfológica do território. Podemos dizer que não há nada mais barato para o Brasil que prover de moradia digna todas as pessoas.

O redesenho passa pela construção de novas moradias para atender ao déficit estimado de 5,8 milhões de unidades, em um quadro comprometido com uma alta qualidade funcional, estética e construtiva, compondo espaços coletivos acolhedores e seguros, plenamente inseridas na cidade ou atendendo às demandas da moradia rural. Mas passa, principalmente, pelo atendimento às mais de 25 milhões de unidades já existentes que apresentam carências edilícias e infraestruturais. O instrumento para esse enfrentamento - a Assistência Técnica à Habitação de Interesse Social, tornada lei em 2008¹⁷ - mostra-se, pelas experiências de prefeituras, ONGs, universidades, entidades profissionais, associações de moradores e coletivos desenvolvidas em todo o Brasil, muitas vezes por meio de editais do Conselho de Arquitetura e Urbanismo, capaz de responder à complexa interseccionalidade aqui exposta:

Acreditamos, com base nas diversas práticas já implementadas e nas pesquisas desenvolvidas, que a efetivação dos princípios estabelecidos pela lei de Athis permitirá, em relativo curto espaço de tempo e a menores custos que da produção de novas unidades habitacionais pelo mercado tradicional: (i) qualificar e dinamizar circuitos da economia relacionados à autoprodução, gerando desenvolvimento econômico nas periferias urbanas; (ii)

15. Agricultura Urbana — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

16. Manifesto, Social Habitat Work Programme. World Congress of Architects UIA 2023, Copenhagen.

17. BRASIL. **Lei n. 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005.

superar, no curto prazo, a deletéria marca de 400 mil moradias sem banheiro no Brasil; (iii) enfrentar inadequações edilícias e contribuir para a superação do déficit habitacional; (iv) superar indicadores de saúde relacionados às condições precárias de habitação e pobreza extrema, à exemplo da tuberculose endêmica e das doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (DRSAI); e, (v) contribuir para a requalificação dos centros de cidades (Somekh e Balbim).

RESUMINDO

Articular todas essas possibilidades, difundir informação, envolver a população nas tomadas de decisão, definir e assegurar investimentos, assegurar a execução de planos e projetos de alta qualidade, coordenar e garantir a continuidade e as atualizações que a cidade requer só é possível como tarefa de estado. Garantir o direito à habitação para todas as pessoas é tarefa inadiável do estado e da sociedade brasileira, um tema a ser tratado pelo executivo, pelo legislativo e pelo judiciário, nas suas múltiplas abordagens.

Conheça os cursos autoinstrucionais da Faculdade IBAM



Gestão de Pessoas

Processo e Técnica Legislativa

Gestão do Sistema de Iluminação Pública

Políticas Públicas e Governo Local

Gestão Tributária Municipal

O Vereador e a Câmara Municipal

Organização do Governo Municipal



Para mais informações sobre a Faculdade IBAM

Clique aqui

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade / FAPESP, 1998.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf> Acesso em: 24 jul. 2023.

JACOBS, Jane. **The death and life of great american cities**. New York: Vintage Books, 1992.

Johnson, Steven. **O mapa fantasma**: como a luta de dois homens contra o cólera mudou o destino de nossas metrópoles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

Kowarick, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

Sevecenko, Nicolau. **A Revolta da Vacina**. São Paulo: Cosac Naify, 2010.

SOMEKH, Nadia; BALBIM, Ricardo. Urbanismo corporativo ou urbanismo social: qual a proposta para o Brasil? **Vitruvius arquitextos**, ano 23, maio 2023. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/23.276/8784>> Acesso em: 24 jul. 2023.

Escolha um dos planos e associe-se ao IBAM

A contratação do IBAM pode ser feita, conforme o caso, mediante contribuição (elemento de despesa 3.3.50.41), dispensa de licitação pelo valor, dispensa de licitação com fulcro no art. 24, XIII da Lei nº 8666/93 ou ainda por inexigibilidade de licitação.



O Associado poderá **contar com o IBAM**, conforme o plano contratado! Para maiores informações sobre o valor e a forma de contratação de cada Plano **entre em contato conosco**:



(21) 2142-9711 | 2142-9712



(21) 97584-7223



associado@ibam.org.br



www.ibam.org.br/info/lam

Caminhando com os desafios

REFORMA URBANA - UM ENCONTRO ENTRE MEMÓRIAS, SUJEITOS E AÇÃO¹

Franklin Dias Coelho

Engenheiro (UFRJ), mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ), doutor em História (UFF), Professor da Universidade Federal Fluminense e membro da Assembleia Geral do IBAM.

Resumo: Reforma Urbana - um encontro entre memórias, sujeitos e ação.

Este estudo recupera a história do movimento de reforma urbana, trabalhando as suas rupturas e continuidades. Evitando um recorrente enfoque de novos movimentos sociais, no qual surgem como sujeitos sem história, analiso o período de 1950 a 1963, quando da realização do Seminário de Reforma Urbana no Hotel Quitandinha, identificando o acúmulo social e técnico que permite pensar esta reforma de base que se transforma nos anos 90 em uma reforma social e democrática.

Palavras-chave:

História Urbana
Movimentos Sociais

INTRODUÇÃO

A reforma urbana não é um projeto recente no país. Ela expressa um movimento que aflora como parte do caminho inexorável de um Brasil urbano-industrial. Processo esse no qual o Estado brasileiro priorizava as condições gerais de produção necessárias à intensificação do processo de substituição de importações. Porém, mostrava-se incapaz de acompanhar o outro lado deste processo, que se constituía numa reprodução ampliada da força de trabalho, localizada principalmente nas regiões metropolitanas

O urbano da década de 50 é polarização e centralização, é expansão das periferias, é interiorização, é formação de rede de cidades, é a malha concentrada no Sudeste, é Brasília marchando para o oeste com a imagem de Estado longe de pressões sociais, são mocambos, favelas e alagados. O urbano na década de 50 mimetizava a intensificação da expansão capitalista, a reprodução da força de trabalho, a politização do movimento sindical e a formação de partidos de massa.

Essa explosão do urbano traz a consolidação de um estamento técnico-burocrático que iniciará uma cultura institucional de gestão urbana. Este caminho se fará sob a égide de um discurso municipalista, com o surgimento da Associação Brasileira de Municípios e de instituições de assessoria técnica como o IBAM.

1. Este texto tem como referência minha tese de doutorado e no título parafraseei as primeiras palavras do prefácio da Prof.^a Ana Clara Torres Ribeiro. Coelho, Franklin Dias. *História Urbana e Movimentos Sociais: O Movimento de Reforma Urbana (1950-1990)*, Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, 1996, <https://pt.scribd.com/search?query=FRANKLIN%20DIAS%20COELHO>

Ao lado deste estamento, aflora também as mobilizações populares, uniões femininas, greves de transportes, movimento de carestia, sociedades amigos de bairros, associações pró-melhoramentos. A Reforma Urbana constitui-se como um direito insurgente que nasce de movimentos sociais e se efetiva como uma conquista a partir do olhar e da voz de movimentos populares. A história da reforma urbana exige, portanto, o resgate da memória das lutas urbanas, dos atores políticos e sociais portadores de vivências e ideários que construíram este caminho que teve como marco o Seminário de Reforma Urbana, em 1963, no Hotel Quitandinha, e que se consolidou no projeto de Reforma Urbana apresentado na Constituinte de 1988.

O URBANO E O MOVIMENTO MUNICIPALISTA

As mudanças territoriais ocorridas no país nas décadas de 40 e 50 do século passado influenciaram a ideologia agrarista e anti-urbana presente na cultura política brasileira. Ao lado da ideia de redenção de mundo rural – que permeou o projeto de um importante setor da intelectualidade brasileira – havia a herança do coronelismo que, segundo Victor Nunes Leal, constituiu-se num sistema político dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido, atuando principalmente nos governos locais, em municípios do interior que eram predominantemente rurais.”².

Este quadro de poder privado decadente e de poder público fortalecido já se identificava, no interior do primeiro governo Vargas, com as estratégias de quebra deste isolamento dos municípios rurais. Um estamento técnico burocrático com ideário municipalista se forma no interior de novos órgãos criados pela administração pública – como o Instituto Nacional de Estatística, INE (1934), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE (1938) e o Departamento Administrativo do Serviço Público, DASP (1938) – e desenvolve uma estratégia municipalista, centralizada, de confronto com as estruturas atrasadas no campo.

Em outubro de 1934, por ocasião da Semana Ruralista Brasileira promovida pela Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, Teixeira de Freitas – um dos principais representantes deste estamento – realizou uma conferência³ que se transformou em inspiração deste movimento municipalista e que expressa claramente esta combinação de uma ideologia municipalista e um processo de centralização presente na segunda República.

Dizendo se dedicar à tarefa de organizar o Brasil e reafirmando sua visão crítica ao processo de urbanização, Teixeira de Freitas defendia a criação de grandes sistemas nacionais de serviços sanitários, econômicos e educacionais aliado ao lema “*rumo ao oeste. O que vale dizer, ao Brasil interior, ao Brasil esquecido, ao Brasil combatido, ao Brasil espoliado, numa palavra, ao Brasil-Município*”⁴.

Com a noção de centralização de serviços públicos, Teixeira de Freitas se opunha a uma maior autonomia dos municípios e à possibilidade de deixá-los sobre influência direta dos coronéis. Numa vertente crítica ao coronelismo, desenvolve-se neste período a visão municipalista onde a necessidade de integração se combina com a oposição à estrutura política e econômica dos municípios rurais.

A conformação da rede urbana com o crescimento das cidades e a territorialidade, institucionalizada através do surgimento de um grande número de municípios, ajudaram a quebrar este isolamento de núcleos urbanos do interior e se constituirão numa base para uma organização do país urbano.

2. LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1975, p. 253-254.

3. FREITAS, A. Teixeira de. O Problema do Município no Brasil Atual. Revista Brasileira dos Municípios. Ano I, nº 1.2, jan-jun 1948, p. 85-100.

4. Op. cit., p. 90.

Este crescimento das cidades se integra à conformação da rede urbana. As altas taxas de crescimento demográfico atingem tanto as grandes cidades como o conjunto da rede urbana. As taxas de crescimento de população urbana apontam, entre 1950 e 1960, um incremento de 6,13% em cidades de 20 a 50 mil e naquelas entre 50 a 100 mil de 5,34%, enquanto a taxa geral de crescimento do país era de 2,99% e da população urbana, de 5,15%⁵. Esta chamada *explosão demográfica urbana* dos anos 50 foi fruto tanto de um movimento migratório como também de uma taxa de natalidade elevada e de uma taxa de mortalidade em descenso.

O surgimento de *cidades novas*⁶ neste período se confunde com o fracionamento ou aparecimento de novos municípios, sustentando institucionalmente a configuração e extensão da rede urbana que se formava. Entre 1940 e 1950 são criados 315 novos municípios, 877 na década de 50 e 1.186 nos anos 60. Este movimento de expansão dos municípios, que acompanha a explosão demográfica urbana dos anos 50, constituiu a base sobre a qual ocorreu o ponto de inflexão nas ideias que integravam ruralismo e municipalismo⁷. Após o processo de democratização, em 1945, retomou-se o debate sobre autonomia nos municípios, ainda que predominasse uma tradição intelectual de agrarismo modernizador que se opunha a uma maior autonomia municipal.

Océlio Medeiros, um dos expoentes do movimento municipalista naquele período, afirmava que o problema não consistia apenas em maior ou menor autonomia do município. O problema não era nem eletivo nem tampouco doutrinário, era tipicamente agrário no qual predomina o regime latifundiário e os processos dele decorrentes. Contrário à autonomia política de caráter meramente constitucional, acreditava que esta serviria apenas para prolongar os males coloniais: a entronização, no poder, dos representantes da elite rural, expressões legítimas dos grandes proprietários de terras e incondicionais defensores desse clima de desigualdade favorável aos seus interesses⁸.

Estes traços marcantes de um movimento municipalista agrário modernizador estiveram presentes no início da formação da ABM (Associação Brasileira de Municípios)⁹. O discurso dos organizadores da ABM apontava para o mal que afligia o país – a indústria artificial¹⁰, o seu desequilíbrio com a produção agrícola, a concentração demográfica em centros urbanos e o sensível desfalque nos municípios¹¹.

O movimento municipalista assumiu sua feição política com a bandeira da autonomia e de democratização da hinterlândia¹². *O surgimento dos novos municípios, principalmente no interior, fez com que o tema da racionalização e modernização administrativa – reforma eleitoral, padronização do orçamento, organização da contabilidade, publicidade das contas e assistência de órgão técnico estadual – ganhasse o tom de uma country democracy*, como afirmava Jason Albergaria em seu discurso realizado na Assembleia Legislativa Mineira¹³.

6. GRANDE, Pedro J. C. Cidades Novas no Brasil. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, Ano I, nº 7, dez 1954, p. 136-138.

7. MELO, Marcus André B. C. Municipalismo, Nation-Building e a Modernização do Estado no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ANPOCS, nº 23, ano 8, outubro de 1993, p. 89-90.

8. MEDEIROS, Océlio de. O Governo Municipal Brasileiro. Rio de Janeiro, IBGE, 1947.

9. A Associação Brasileira de Municípios teve seu estatuto provisório aprovado em assembleia geral realizada em 15 de maio de 1946. Formada como entidade eminentemente técnica com o objetivo de estudar e difundir sugestões sobre assuntos de administração municipal, incorporou em seu Conselho Diretor e em sua Comissão Executiva figuras intelectuais e políticas ligadas à UDN, como Aliomar Baleeiro, Gal. Juarez Távora, Café Filho e João Cleofas, entre outros. Revista Brasileira dos Municípios, Rio de Janeiro, IBGE, Ano 1, nº 1-2, p. 121.

10. O conceito de indústria natural e artificial surge no complexo quadro de substituição de importação em que as novas indústrias despertam a hostilidade de grupos de renda média e representantes da agricultura de exportação. Fazendo uma distinção entre as indústrias naturais, processadoras de produtos locais, ou seja, aquelas que criavam mercado para as matérias-primas agrícolas, e as artificiais, que seriam aquelas abastecidas por matérias-primas importadas, desenvolvia-se um discurso crítico ao surgimento de novas indústrias em regiões onde não havia produção de matéria-prima agrícola.

11. MELO, op.cit, p. 90.

12. ALBERGARIA, Jason. A Autonomia Municipal e a Democratização da Hinterlândia, Revista Brasileira dos Municípios, Rio de Janeiro. IBGE, Ano II, nº 6, abril-junho de 1949, p.271-272.

13. ALBERGARIA, Jason. , op. cit., p.271.

A marcha para cidade era vista, segundo Rafael Xavier, presidente do Comitê Executivo da Associação Brasileira dos Municípios, como reflexo do pauperismo municipal cuja continuidade não poderia acompanhar os surtos industriais em ascensão, já que seria impossível o aproveitamento da massa imigrada¹⁴. Deste modo, o movimento municipalista ressurgiu na década de 40 como uma opção do interior frente à cidade, ou seja, no campo de uma ação pública racionalizadora, a opção do *municipalismo versus o urbanismo*.

A Associação Brasileira dos Municípios, formada inicialmente com objetivos essencialmente técnicos, começou a ganhar contornos políticos principalmente com a presença de intelectuais e políticos ligados à UDN, além de intenções de transformação do movimento municipalista em uma proposta político-social mais ampla, como sugeria a organização do movimento popular municipalista¹⁵, ou ainda em uma proposta político-partidária. Retornando a necessidade de uma instituição técnica, se organiza o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

O tom anti-urbano e anti-industrial no discurso municipalista se reverteu com a formação do IBAM, organizado como uma proposta técnica dos líderes do movimento municipalista para evitar a influência político-partidária dos setores ruralistas e a tentar oficializar o movimento com a proposta de transformá-lo em Fundação dos Municípios.

A proposta do IBAM, surgida no âmbito do movimento municipalista e contando com a participação de técnicos do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), marcou este ponto de inflexão no discurso anti-urbano municipalista. Na conjuntura de democratização e descentralização – pós-Estado Novo – a alternativa para a modernização administrativa dos municípios, sem ingerência do Estado e das forças rurais conservadoras, foi a criação de uma instituição de caráter privado.

O IBAM trabalhou uma linha de atuação distinta das concepções ruralistas. Em sua publicação inicial, *Notícias Municipais*, um boletim que mais tarde se transformou na *Revista de Administração Municipal*, instituiu uma campanha pela urbanização dos municípios. Recuperava o urbanismo não como as primeiras intervenções cirúrgicas do início do século – caracterizadas como reformas urbanas dos centros das grandes cidades no Brasil –, mas por sua dimensão enquanto instrumento de gestão urbana e de desenvolvimento de uma cultura organizacional pública no âmbito do município. O urbanismo assume o papel de recuperação do espírito público contra a ação sem limites da propriedade particular¹⁶.

A explosão demográfica, o surgimento de novos núcleos urbanos e de novas municipalidades exigiam uma ação institucional requerida por órgãos da imprensa. Em editorial de 8 de janeiro de 1955 o jornal *O Estado de São Paulo* identificava urbanismo com a modernidade e clamava: “A influência do urbanismo no progresso de uma cidade, região ou Estado é tão salutar, que não se pode nos tempos que correm conceber que os negócios públicos municipais possam ser dirigidos sem auxílio dessa ciência. O dilema é este: ordem ou desordem, urbanismo ou desordem”.

Com a participação do IBAM, desenvolveu-se uma campanha de modernização dos municípios através das técnicas urbanísticas de zoneamento, planos diretores e de organização institucional onde se encontram as influências do *city manager*¹⁷, baseadas na reforma municipal americana e numa visão

14. XAVIER, Rafael. *Municipalismo Versus Urbanismo*, Revista Brasileira de Municípios, Rio de Janeiro, IBGE, Ano III, nº 12, outubro-dezembro de 1950, p.277.

15. A Revista Brasileira dos Municípios de julho/dezembro de 1948, publica o Manifesto do Movimento Popular Municipalista, fundado em Araçatuba, São Paulo, em 31 de maio de 1948. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, IBGE, Ano I, nº 3-4, julho, dezembro de 1948, p. 413.

16. Em editorial do O Estado de São Paulo, em 5 de dezembro de 1954, o jornal afirma que “não é de hoje que a legislação pátria reconhece ao legislativo e ao executivo municipal a faculdade de estabelecerem limitações ao gozo da propriedade particular reforçando a necessidade do poder de polícia das municipalidades, o jornal retoma o dilema público-privado que a cidade coloca como uma discussão da cotidianidade. “O direito de propriedade, pois, só será assegurado em toda a sua plenitude quando não ofender o interesse público, da comunidade”.

17. MEDEIROS, op. cit., p.115.

autônoma de gerentes municipais, e no urbanismo moderno preconizado pelas conclusões do Congresso Internacional de Arquitetos (CIAM) realizado na Grécia em 1933¹⁸.

Inaugurando uma cultura urbana organizacional, o processo de urbanização dos municípios contribuiu para que o planejamento urbano, e a própria percepção do urbano, não se restringisse à ação isolada em grandes cidades. O urbano se estende como uma questão nacional tendo por base não só o crescimento das grandes cidades como também um processo de urbanização dos municípios. O urbanismo não se traduz mais na identidade de modernização das grandes cidades, das cidades industriais do início do século. O urbanismo enquanto questão nacional incorpora a gestão urbana como uma dimensão de desenvolvimento econômico e de reforma organizacional do Estado. No caminho do debate sobre o urbano, antes restrito a um discurso técnico-urbanístico, incorporará a demanda dos movimentos sociais.

OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS NA DÉCADA DE 50

Os estudos históricos de movimentos de bairros indicam uma tradição associativa nas grandes cidades¹⁹ já datada do início do século XX. Esta tradição, iniciada com os anarquistas, encontrará na década de 50 orientações políticas diferenciadas, mas com forte presença do Partido Comunista Brasileiro.

Nos anos 1946-1947, logo após a democratização que se sucedeu à derrubada de Getúlio Vargas, deu-se o retorno de setores populares à cena política. Surgem os Comitês Populares e Democráticos de Bairro por iniciativa do PCB, iniciando um longo processo ação instrumental em que as formas de organização se modificavam em função das estratégias do partido.

A proposta do Partido Comunista visava incentivar a organização por local de trabalho e moradia, suprapartidária, sem distinção de raça e religião, somente excluindo pessoas com ideias fascistas. Desejava tratar tanto as questões específicas como as gerais. Orientava a estrutura interna dos comitês, a diversidade das suas atividades e tinha como perspectiva, a longo prazo, a criação de uma organização nacional autônoma, através de federações, congressos de direções estaduais e nacionais com vistas a assegurar a satisfação sistemática às reivindicações populares e, portanto, a existência de democracia.

Este movimento se manteve até 1947, momento em que o Partido Comunista é colocado na ilegalidade. Algumas sedes dos comitês foram invadidas e dirigentes presos. Mas apesar de seu curto tempo de vida, os comitês populares significaram uma das primeiras ações coletivas articuladas nacionalmente na área urbana²⁰. Como uma ação desencadeada nas principais capitais brasileiras, consistiam uma pressão política colocada no quadro institucional de ampliação das necessidades de demandas em função da ampliação do mercado de trabalho urbano.

A presença de organizações populares, ligadas ao Partido Comunista Brasileiro, provocava reações no interior do Estado e das elites dominantes produzindo políticas e ações públicas reativas voltadas para as áreas sociais.

18. O Brasil, a Bélgica & o Urbanismo. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano II, nº 9, p.18-20, mar-abr 1955.

19. Ao lado da ação anarco-sindicalista no final do século XIX e início do século XX, outras formas de organizações mais ligadas ao cotidiano da população surgem nas grandes cidades. Em meio a grêmios e associações beneficentes é fundada a Liga de Inquilinos e Consumidores. Em Recife, surgem em 1929 organizações populares, predecessoras dos conselhos e associações de moradoras, denominadas “Sociedade a bem da nossa defesa”.

20. Kowarick e Bonduki ressaltam esta presença do Partido Comunista Brasileiro como núcleo pioneiro de organização local, sendo um dos primeiros partidos a trabalhar os loteamentos periféricos como base de apoio político. KOWARICK, L & BONDUKI, Nabil, Espaço Urbano e Espaço Político: do Populismo à Redemocratização, in KOWARICK, L. (org.), **As Lutas Sociais e a Cidade**, São Paulo: Passado e Presente, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, p.144.

De algum modo, o PCB, mesmo na ilegalidade, se transforma num ator cuja representação permanece ativa. Como um partido que ganhava visibilidade nas ruas, produzia políticas reativas, que acabam se transformando em políticas pontuais, focais e compensatórias, antecipando não só a demanda como a própria pressão social²¹, não se integrando desse modo a uma política articulada à construção do Estado, como foi o movimento municipalista.

A cidadania regulada por profissões e pela carteira de trabalho²², no plano da reprodução, se fez *laissez-faire* urbano. As políticas focais e locais não respondiam à mudança de padrão de acumulação, à expansão dos loteamentos irregulares e clandestinos, ao crescimento das favelas. A cidade partida se faz formal e informal, legal e clandestina, cidade e não-cidade. Espaços de produção regulados e de reprodução excluídos da regulação.

UNIÕES FEMININAS E AS IDENTIDADES CONSTRUÍDAS NO ESPAÇO URBANO

A expansão da divisão social e espacial do trabalho na cidade produzirá a separação do espaço de trabalho e do espaço de moradia, produzindo novos territórios e identidades. O espaço integrado de produção e moradia que existia nos centros das grandes cidades-polos da região, com formas autônomas de trabalho nos cortiços, casas de cômodos, foi demolido pelos projetos modernizadores do início do século. Moradia e trabalho, produção e consumo, perdem a unidade que tinham na unidade rural. Separados e reintegrados por meios de comunicação e transporte, se constituem em espaços diferenciados em que se permite pensar trabalhos²³ e identidades distintas²⁴.

Trabalhando uma distinção entre espaços produtivos e de moradia, paralelamente ao trabalho dos comitês populares, o PCB organizou um movimento de mulheres. Durante a Semana da Anistia, realizada em 1945, que reuniu na União Nacional dos Estudantes (UNE) diversos setores da vida nacional, é formado o Comitê de Mulheres Pró-anistia. Com a vitória parcial da campanha, transformou-se em Comitê de Mulheres Pró-democracia, tendo sido indicada para presidência a bancária Francisca Moura, ex-presa política da ditadura de Vargas.

Depois da anistia começaram a surgir, junto com os Comitês Democráticos de Bairros, as União Femininas. No Rio de Janeiro surgem uniões femininas em bairros de classe média e em áreas populares²⁵. Em

21. Mello, falando sobre a Fundação da casa popular, se refere ao período de 1946 a 1948 como o da não-política da casa popular, o que poderia ser estendido até 1964. MELLO, Marcus André B. C. de. Interesses, Atores e Ação Estratégica na Formação de Políticas Sociais. A Não Política da Casa Popular (1946-1948), **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Publicação quadrimestral da ANPOCS, São Paulo, fevereiro de 1991, ano 6, nº 15, p. 64-75.

22. A noção de cidadania regulada tem como seu instrumento principal, segundo Wanderley Guilherme dos Santos, a carteira de trabalho: “os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional, que se torna, mais que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico”. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça A Política Social na Ordem Brasileira**, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979, p. 76.

23. Preteceille trabalha com esta separação entre espaços produtivos para desenvolver o conceito de trabalho de consumo. Para o autor, “a ideologia dominante, refletindo a sua maneira, a oposição real entre produção e consumo, apresenta este último como essencialmente passivo. Na realidade, o consumo não se reduz de nenhuma maneira ao momento de compra de mercadorias. Ao contrário, o ato de compra só faz iniciar pelo homem um processo de apropriação de mercadorias, no qual ao transformar e destruir certos objetos, ele reproduz a si mesmo”. O consumo é uma atividade, um trabalho, processo de reprodução humana. Com base nesta definição pode-se pensar os trabalhos privados e socializados que ocorrem no espaço de moradia como trabalho de consumo. PRETECEILLE, Edmond. “Besoins sociaux et capitalism monopoliste d’Etat”, in: DECAILLLOT, M.; PRETECEILLE, E y TERRAL, J.P., Besoins et mode de producion, Paris, Ed. Sociales, 1977, p.177

24. A diferenciação entre espaços e trabalhos de produção e de consumo levou Angela Fontes a ressaltar a importância do trabalho feminino na produção do espaço urbano. Estas práticas sociais de consumo e o papel do trabalho feminino levam a uma posição ambígua em que a identidade feminina do bairro, que permite a legitimação de mulheres reivindicando a frente do poder público, é ao mesmo tempo uma reiteração de um papel social de subordinação. A esse respeito ver: FONTES, Angela M. Mesquita. **Gardênia Azul: O TRABALHO FEMININO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO**. Tese de Mestrado. PUR/UFRJ.1984.

25. Com maior grau de organização no Rio de Janeiro, surgiram União de Bairros na zona da Central, – União Feminina do Riachuelo, Engenho de Dentro, Madureira, Jacarepaguá, Cascadura, Rocha, Méier e Marechal Hermes –; na zona da Leopoldina – Parada de Lucas, Penha, Cordovil, Pedro Ernesto, Ramos, Irajá e Vila da Penha –; zona norte – Tijuca, Vila Isabel e Andaraí –, zona sul – Gávea, Copacabana, Botafogo, Flamengo, Catete e Glória; e no Centro, a Associação de Senhoras de Santa Teresa

Recife, proliferam organizações de mulheres como a Liga das Donas-de-casa de Santo Amaro, União das Mulheres do Cordeiro, criada para “lutar contra a carestia e a inflação”, a Sociedade Feminina Protetora Virgem dos Prazeres e diversos subcomitês femininos pró-democracia²⁶.

A preocupação central das Uniões era de lutar por escolas, creches, direitos da mulher. Com o desaparecimento dos comitês populares, em 1947, as Uniões Femininas encamparam as reivindicações dos bairros. Algumas formas de organização das Uniões Femininas estavam ligadas à necessidade de abastecimento de gêneros alimentícios. A União Feminina da Gávea, no Rio de Janeiro, organizou um pequeno centro de distribuição que chegou a contar com mil associados.

A prática das Uniões Femininas, segundo Lourdes Guedes, organizadora no Rio de Janeiro da União Feminina da Vila da Penha, equivalia hoje às associações de moradores com reivindicações por melhor condição de vida, problemas de buraco nas ruas, creches e cursos de alfabetização²⁷.

A identidade do bairro foi trabalhada como uma identidade feminina, pelo papel da mulher no espaço de reprodução. Essa capacidade de falar de seus problemas cotidianos, tendo a rua como extensão da casa, permitia a ampliação da participação da mulher nos problemas de carestia e falta de infraestrutura urbana, anunciando de alguma forma o crescente papel das mulheres nas associações de moradores. O bairro era o espaço feminino e o sindicato era a organização masculina²⁸.

Ligando as reivindicações específicas às lutas mais gerais, como o combate à carestia e sonegação, as Uniões Femininas se transformaram em um movimento nacional. No início da década de 1950 foram fundadas Associações Femininas e Federações de Mulheres no Distrito Federal, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A partir destas associações estaduais se organizou a Federação de Mulheres do Brasil, cuja primeira presidente foi Alice Tibiriçá²⁹.

A partir da década de 50 as manifestações contra a carestia se intensificaram. Segundo as informações do periódico *Imprensa Popular*, a participação das mulheres foi intensa nesta luta, e a “*Associação Feminina do Distrito Federal lança um manifesto conclamando todas as mulheres a lutar contra a carestia, realizando passeatas com faixas e cartazes, percorrendo as ruas da Assembleia, Rio Branco e Marechal Floriano, parando diante de alguns jornais e realizando pequenos comícios. Na Câmara Federal entregaram ao Deputado Campos Vergal um memorial de protesto*”³⁰;

Ainda segundo a *Imprensa popular*, as associações femininas aderem à campanha contra o aumento dos alugueis³¹ e o tabelamento de produtos alimentícios³².

26. Entrevista com Nieta Campos da Paz, organizadora e dirigente da Associação de Mulheres do Distrito Federal, ex-militante do Partido Comunista. Entrevista realizada por Franklin Coelho e Silzane de Almeida Carneiro em 31 de agosto de 1987, lado 1, p.2.

27. Entrevista com Lourdes Guedes, presidente da União Feminina da Vila da Penha e ex-militante do Partido Comunista do Brasil na década de 50. Entrevistada por Franklin Coelho e Silzane de Almeida Carneiro em 9 de setembro de 1987, lado 1, p.3.

28. Lourdes Guedes fala em sua entrevista das uniões femininas e masculinas: “as masculinas eram um tipo de associação mais política (...) já as uniões femininas eram reivindicatórias, e de educação porque nós dávamos muitos cursos para as mulheres, ensinava-se muito trabalho, muitas ganhavam dinheiro até para a sobrevivência com o que aprendiam no movimento.... Os homens não eram chamados. Era exclusivamente feminina, não tinha masculino não, E era exatamente para evitar problema de marido. (..) A gente é que descarregava caminhão, abria caixote, fazia tudo”, op. cit. p.6.

29. Entrevista com Nieta Campos da Paz, organizadora e dirigente da Associação de Mulheres do Distrito Federal, ex-militante do Partido Comunista. Entrevista realizada por Franklin Coelho e Silzane de Almeida Carneiro em 31 de agosto de 1987, lado 1, p.2.

30. *Imprensa Popular*, 11 de março de 1952, p.1.

31. *Imprensa Popular*, 24 de outubro de 1954, p.2.

32. *Imprensa Popular*, 17 de janeiro de 1956, p.6.

As Uniãoes Femininas existirão até novembro de 1956, quando Juscelino Kubitschek, com intuito de fechar o Clube da Lanterna, que organizava as forças de direita contra seu governo, decreta o fechamento de algumas associações populares e, entre elas, as Uniãoes Femininas.

Os partidos Comunista, Trabalhista e Socialista seguiam não dando muita importância política à atividade reivindicativa dos bairros, ainda que procurassem manter influência sobre eles. O bairro representava um ponto de apoio para grandes mobilizações, seja nas grandes greves seja nas mobilizações em torno da luta pela carestia e outras manifestações populares.

As uniões femininas foram, assim, precursoras das associações de bairros. A partir de meados da década de 50, estas associações começam a se formar com maior intensidade e ganham um maior perfil reivindicativo do conjunto da cidade. Até então atuavam de forma não integrada territorialmente, na medida em que tinham uma dinâmica local ligada a problemas de cada bairro, perdendo de vista uma identidade territorial do conjunto da cidade. Não se constitui num sujeito social de transformação da cidade, mas sim de um bairro. A integração se dava através das lutas *masculinas*, sindicais e partidárias.

Mesmo mantendo visões de instrumentalização política, como no caso da Frente Popular de Recife ou do movimento contra a carestia, estas novas associações se integram mais a uma luta específica no interior das cidades. Em Recife, estas associações foram estimuladas com a intenção de servirem de base de apoio para o fortalecimento da Frente Popular de Recife, formada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), este informalmente, pois estava na ilegalidade. Mas foi muito além do objetivo de colaborar com a prefeitura e de dedicar-se a interesses localizados, pois se constituiu num movimento articulado entre os bairros, tomando um caráter associativo urbano³³.

No Rio de Janeiro, os centros pró-melhoramentos nos subúrbios e bairros populares e associações de moradores de classe média se expandem no mesmo período, com uma forte influência de Carlos Lacerda. Em São Paulo, como base de apoio da eleição de Jânio Quadros, as Sociedades Amigos de Bairros funcionam como elo entre a população carente de serviços básicos e o poder público. Esta dimensão entre o apoio e o papel reivindicativo permanece, quer na direita quer na esquerda, como uma ambiguidade das associações de moradores. O *laissez-faire* urbano reforçará o clientelismo à direita e o apoio às grandes mobilizações políticas nacionais à esquerda. Subordinada ao movimento sindical, a cidade não é percebida em sua totalidade. A história urbana se faz história das lutas sociais na cidade.

Os movimentos populares urbanos na década de 50 mostraram-se apenas enquanto movimentos reivindicativos localizados, sem construir uma representação própria ou identificada com o conjunto da cidade. Sem construir identidades que produzissem representações no plano institucional, os movimentos sociais ficaram prisioneiros de suas reivindicações imediatas, da visão restrita que os partidos tinham sobre o papel da sociedade civil organizada e de uma esfera pública que se confundia com o Estado.

A cidadania regulada pela carteira de trabalho³⁴, pensada no campo da reprodução, acabava por restringir muito a capacidade do Estado a responder à demanda por habitação. A imagem da cidade como cidade dos inquilinos produziu uma identidade da reforma urbana como uma questão habitacional.

33. CEZAR, Maria do Céu. **Histórico dos Movimentos de Bairro do Recife**, op. cit., p.7-12.

34. O termo cidadania regulada, conceito elaborado para caracterizar a ação estatal neste período, permite pensar também numa cidadania desregulada no campo da reprodução. Por esta razão, fica mais precisa quando utilizada sobre o enfoque de uma regulação a partir do emprego formal e da existência do documento cívico, a carteira de trabalho. Por outro lado, fica distante da realidade, quando se trabalha esta desregulação no campo da reprodução da força de trabalho.

A CIDADE DE INQUILINOS

O início da década de 50 já indicava que a questão da moradia era um dos problemas centrais da cidade. A maioria da população no Rio de Janeiro, 66,3% segundo dados do censo, era de não-proprietários. Com a expectativa de valorização dos bairros nobres, os proprietários aguardavam compradores ou exigiam "luvas" muito acima do poder aquisitivo da maioria da população.

A luta dos inquilinos no Rio de Janeiro tem sua origem nas primeiras décadas do século. Já em 1907, em meio a um clima de revolta contra a destruição dos cortiços e a crise de moradia na cidade, esboça-se o movimento pela redução de 40% dos aluguéis, das casas de cômodos e estalagens, e de 30% para todas as outras casas.

Em 1920, em um momento de grande alta do custo de vida, é apresentado um projeto de isenção de impostos para a construção de casas populares. A Liga dos Inquilinos e Consumidores, fundada no mesmo ano, reúne-se e pressiona o governo, sugerindo o não-pagamento de aluguéis e exigindo a construção de casas. Apesar da pressão, o projeto é rejeitado³⁵.

No ano seguinte, a Liga convoca a população a desrespeitar a ordem constituída, pois "as leis não foram feitas para o povo". Falam em greve geral dos inquilinos, realizam comícios contra a alta dos aluguéis e aconselham a todos que levem seus móveis para a praça pública. Diante da pressão do movimento, tramitam no Senado projetos sobre o inquilinato. Finalmente, em dezembro de 1921, é aprovada a lei que regula as relações entre locadores e locatários.

A primeira Lei do Inquilinato estabeleceu alguns dispositivos mínimos de proteção aos inquilinos, tais como determinar as condições específicas em que pode haver ação de despejo. Em caso de despejo "maliciosamente requerido", o inquilino podia habitar a casa pelo "dobro do tempo que lhe faltava para preencher o contrato". Em caso de falta de pagamento, os "bens indispensáveis" não podiam ser penhorados e o inquilino tinha seis meses para entregar o imóvel quando fosse para moradia do proprietário.

As forças conservadoras da sociedade reagiram a essa legislação promovendo um grande volume de pedidos de despejo. Nove meses após a promulgação da lei existiam 50 mil pedidos de notificações judiciais para despejo de moradores. A lei sofre emendas é prorrogada em 1925, mas as pressões continuam até que, em dezembro de 1928, é revogada.

Em 1942, retoma-se o movimento através da fundação da Associação de Proteção e Solidariedade aos Inquilinos³⁶. No mesmo ano em que se organiza a Associação, institui-se a Lei nº 4.589, que congelava os aluguéis.

Em 1946, o Decreto-lei nº 9.669 substitui o anterior, concedendo aumentos insignificantes para antigos contratos. Restringe-se o direito dos proprietários permitindo rescisões apenas nos casos específicos de destinação dos prédios, como uso próprio, empregados do locador, demolição ou se o locador não tiver pago o aluguel.

Os aluguéis que não haviam sido fixados deveriam ser arbitrados, pelo poder municipal, tendo como referência o preço de aquisição do imóvel, a situação e estado de conservação e os aluguéis de prédios em condições análogas.

Em 1950, é instituída a Lei nº 1.300, que revoga o Decreto-lei nº Lei 9.669, liberando os aluguéis de prédios desocupados e de novas construções, atendendo assim às reivindicações da Associação de Proprietários de Imóveis.

35. CARONE, Edgar. **A República Velha. Instituições e Classes Sociais**, São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972, p. 183.

36. Imprensa Popular, 24 de outubro de 1954.

A Associação de Proteção e Solidariedade aos Inquilinos, junto com donas-de-casa e as uniões femininas e sindicatos se aglutinaram na luta pela prorrogação da Lei nº 1.300 incorporando o congelamento dos aluguéis. Em 1952 ela foi prorrogada, ainda que no seu interior estivesse incluído um dispositivo que permitia o reajuste dos aluguéis.

Segundo Mário Rodrigues, presidente da Associação de Proteção e Solidariedade aos Inquilinos, o motivo principal dos despejos no Rio de Janeiro era a falta de pagamento. As ações de despejo aumentaram no período entre 1950 e 1954 em 48,4%, passando de 6.028 ações para 9.302³⁷.

Em 1954 é feita uma nova tentativa de aumento dos aluguéis através de uma emenda da UDN à Lei nº 1.300, propondo um aumento de 30%. Uma campanha de assinaturas é iniciada contra o aumento dos aluguéis. Mesinhas nas ruas colheram adesões ao memorial a ser enviado ao governo. Em 25 de outubro de 1954 é entregue ao governo o memorial com um milhão de assinaturas.

A luta pelo congelamento dos aluguéis, contra os despejos, se estende até a década de 60, criando a representação de uma cidade de inquilinos e produzindo a identificação da reforma urbana com a questão habitacional. Estas reivindicações passam a constar entre as principais reivindicações do movimento sindical e do movimento contra a carestia. Em 1962, no programa elaborado para a greve geral de 5 de julho, ao lado das reformas agrária, eleitoral, universitária, bancária, exigia-se uma reforma urbana como única solução para o problema de casa própria³⁸.

REFORMA URBANA: UMA REFORMA DE BASE MEIO ESQUECIDA

Com o crescimento das lutas sociais nos grandes centros metropolitanos, a Reforma Urbana começa a ter uma repercussão maior, integrando-se às reformas de base levantadas como bandeiras por partidos e movimentos sociais. Em 1962, o Instituto dos Arquitetos do Brasil, Departamento da Guanabara, tornava pública sua posição sobre o problema de habitação, afirmando a necessidade de um Plano Nacional de Habitação no momento em que, ao lado da reforma agrária, se defende uma outra reforma, a territorial, a urbana³⁹.

Na análise do urbano predomina a visão de uma urbanização dependente. Em justificativa à criação de um órgão de habitação, o Deputado Federal Artur Lima Cavalcanti, pelo PTB de Pernambuco, referia-se aos desequilíbrios do processo de industrialização com sua incapacidade de absorver mão-de-obra⁴⁰.

A reforma urbana, na percepção de Artur Lima Cavalcanti, se efetivará com a restrição ao direito de propriedade na cidade. O tema da reforma urbana é assumido também na plataforma do Partido Democrata Cristão em que defende:

(...) as transformações sociais sem comunismo. Mas também não admitimos que a pretexto de combater o comunismo se procure, por um golpe de mistificação, impedir ou retardar reformas fundamentais. Igualmente firme é a posição do PDC em favor da reforma urbana, urgente para combater a especulação imobiliária e solucionar o drama de milhões de brasileiros sem-teto e sem condições dignas de vida na cidade⁴¹.

Com o crescente debate sobre a Lei do Inquilinato na imprensa, aumenta não só a pressão em relação à questão da terra urbana como também à ausência de uma política habitacional. Por outro lado, o debate do urbano, antes restrito a um discurso técnico-urbanístico, aproxima-se dos movimentos sociais. O Instituto dos Arquitetos do Brasil e o IPASE organizam, em duas etapas, no Quitandinha e em São Paulo, um seminário sobre Habitação e Reforma Urbana.

37. Imprensa Popular, 21 de janeiro de 1954, p.2.

38. **Novos Rumos**, 29 de junho a 5 de julho de 1962, p.2.

39. "O Problema Nacional de Habitação e os Arquitetos". **Revista Arquitetura**, nº 5, Rio de Janeiro, março/abril de 1962, p.12.

40. **Revista de Arquitetura**, 1963, nº18, pp. 3-9.

41. CARONE, Edgar. *Movimento Operário no Brasil (1945-1964)*. Difel, São Paulo, 1981, p.275.

Instalado no dia 23 de julho de 1963 no auditório do Ministério de Educação e Cultura, contou com a presença de mais de 60 técnicos, além de delegações de estados, entre elas, a delegação de Brasília, tendo como chefe o arquiteto Oscar Niemeyer, a delegação carioca, com Maurício Roberto, e a delegação de São Paulo, com Oraci Nogueira⁴².

A primeira etapa, aberta no Ministério de Educação no Rio de Janeiro no dia 23 de julho, teve suas sessões plenárias realizadas nos dias 24, 25 e 26 no Hotel Quitandinha, em Petrópolis. A segunda etapa foi realizada em São Paulo, nos dias 29, 30 e 31 de julho, quando se deu o encerramento. Abriram e presidiram o Seminário Clidenor Freitas e Icaro de Melo, respectivamente presidentes do IPASE e do IAB⁴³. Segundo o presidente do IAB, em seu discurso de abertura, o seminário consubstancia o primeiro esforço racional e organizado para elaborar uma política nacional de habitação e planejamento urbano⁴⁴.

No início do seminário em Petrópolis, que contou com a presença de arquitetos (119), assistentes sociais (7), economistas (7), urbanista (1), sociólogos (4), químico (1), professores (3), pesquisadora (1), médicos (4), líderes sindicais (2), estudantes (6), industriário (1), funcionário público (1), engenheiros (18), general (1), deputados federais (8), entre eles os deputados Neiva Moreira e Rubem Paiva, foi apresentado um anteprojeto de Lei de Reforma Urbana.

Este anteprojeto sugeria uma política habitacional a cargo de uma entidade a ser criada sob a denominação de superintendência de política urbana (SUPURB), com autonomia financeira e subordinada à Presidência da República. Recomendava, também, a extinção da Fundação da Casa Popular e do Conselho Federal de Habitação. O novo organismo teria a atribuição de elaborar o plano nacional de habitação e responder à crescente demanda habitacional⁴⁵.

O seminário tinha quatro temas principais debatidos em grupos: a situação habitacional do país, a habitação e a aglomeração urbana, a Reforma Urbana – medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação – e a execução dos programas de planejamento urbano e de habitação.

Cada um dos temas a serem debatidos tinha subtemas. O grupo I – A situação habitacional do país – incorporava o déficit habitacional no campo e na cidade, a subabitação, a superlotação, as habitações desprovidas de serviço público, a projeção do déficit, a ação governamental e a iniciativa privada. No segundo tema – a habitação e a aglomeração humana – observam-se os seguintes subtemas: o fenômeno da urbanização no Brasil, o planejamento urbano, a moradia como parte de um complexo, o equipamento comunitário e os serviços públicos. No grupo III – reforma urbana – debatia-se a terra urbana, seu uso e sua posse, a posse da habitação e sua regulamentação, objetivos da legislação, a definição de reforma urbana como base de uma política habitacional, o planejamento nacional territorial e demográfico e o plano nacional de habitação. No último grupo – a execução dos programas de planejamento urbano e habitação – estava programado o debate sobre o órgão executor da política, o financiamento dos planos urbanos, o investimento estatal, a participação do capital privado e a indústria de materiais de construção⁴⁶.

Nesta primeira etapa foi redigido um relatório encaminhado a uma segunda reunião realizada em São Paulo. O documento final deste encontro afirma:

42. Com a chamada “Teve início o Seminário de Habitação e Reforma Urbana”, O Globo registra a programação para a abertura do seminário. *O Globo*. 24 de julho de 1963, p.6.

43. Além de delegações de estados e das representações das instituições que coordenavam o seminário, o jornal *O Globo* se refere à representação política que contou com a presença de Franco Montoro (PDC de São Paulo), Manuel Weissman e Artur Lima Cavalcanti (PTB de Pernambuco), Florisceno Paixão (PTB do Rio Grande do SUL) e Milton Cabral. Apesar de *O Globo* não citar, a lista de presença do IAB registra a presença de Neiva Moreira e Rubens Paiva. *O Globo*, 23 de julho de 1963, p.4.

44. *O Globo*. 24 de julho de 1963, *ibidem*, loc. cit.

45. *O Globo*, Seminário estuda a criação de uma superintendência para o Plano Nacional de Habitação, 25 de julho de 1963, p. 4.

46. *Correio da Manhã*, “Habitação debatida em Seminário”, 23 de julho de 1963, p.9.

(...) que dentre os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação e que sua plena realização, exigindo direito de propriedade e uso do solo, se consubstancia numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais, visando a justa utilização do solo urbano, a ordenação das aglomerações urbanas e o fornecimento de habitações condignas a todas as famílias⁴⁷.

Nesta concepção de reforma urbana, centrada na ação do Estado, principalmente na área habitacional, reforça-se a crítica de uma concessão paternalista da moradia e sugere-se a ação racional do governo federal através de um plano nacional territorial. Seu principal instrumento são as desapropriações, inexistindo outros diretamente relacionados com a liberação da terra urbana.

Mas o que é essa tal de reforma urbana? Para Jorge Wilhelm, um dos relatores do Seminário,

(...) a expressão presta-se a conceituações diversas. Assim a urban renewal significa a substituição de partes decadentes da cidade por novos conjuntos residenciais objetivando acolher nova e crescente população. Já a reforma urbana da cidade de Praga expressou o difícil e comum problema europeu de dar novo uso aos centros medievais, onde hoje tão mal se vive, sem alterar o aspecto externo que caracteriza as ruas e as praças de importância histórica. A reforma urbana de Cuba, por outro lado, – promulgada em lei do mesmo nome – objetivou fundamentalmente criar um fundo para construções e transformar inquilinos em proprietários, pondo fim à rede de poderosos proprietários que viviam de renda⁴⁸.

A reforma urbana assumia uma identidade com planejamento habitacional e planejamento da cidade. Ainda segundo Jorge Wilhelm, a reforma urbana se diferencia das demais reformas de base idealizadas pelo governo, é uma reforma proposta por profissionais. O documento final do seminário propunha, em um dos seus pontos, um órgão executor de política urbana que centralizasse os recursos destinados à habitação. Diante da política paternalista e clientelista, propunha a racionalidade de um planejamento global.

Deste modo, pode se dizer que o movimento de Reforma urbana tem momentos diferenciados nos períodos *ex-ante* e *ex-post* da ditadura militar. O discurso de um órgão executor de política habitacional foi apropriado pelo Regime Militar para criar o Banco Nacional de habitação.

A proposta de Reforma Urbana ressurgiu na década de 80 a partir de um conhecimento social acumulado historicamente. No caminho de um resgate do projeto de Reforma Urbana, os movimentos populares introduzem a dimensão de participação na gestão urbana enquanto um direito e permitem a retomada da proposta de 1963 em novas bases. Os juristas trazem para o campo de formulação do projeto a noção de direito insurgente e do estado de necessidade no direito à moradia. A concepção de direito à Cidade emerge nos meios técnicos e científicos sugerindo novas políticas urbanas, planejamento participativo e a construção de uma esfera pública democrática.

A proposta apresentada na Constituinte de 1988 pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana reflete este acúmulo por parte dos movimentos sociais; da rede de técnicos, juristas, professores, assessores e da sua própria implementação através do trabalho inovador das prefeituras, e permitiu a constituição de um projeto democrático e participativo de Reforma Urbana.

47. Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Revista Arquitetura*, Rio de Janeiro, setembro de 1963, nº 15, p. 18.

48. Jorge Wilhelm, “Esta tal de Reforma Urbana”, **Revista de Arquitetura e Urbanismo**, março de 1994, nº 21, p.14.

Caminhando com os desafios

QUITANDINHA + 60 - VELHAS PAUTAS NOVAS DESAFIOS

Pablo Benetti

Arquiteto – urbanista, Msc IPPUR -1988 e PhD FAU- USP -1997, Professor Titular da FAU-UFRJ, Diretor da FAU-UFRJ 2002 -2006, Pro-reitor de extensão 2011- 2015.

Resumo: Desde o Seminário Nacional de Reforma Urbana, Quitandinha (1963), até hoje temos uma demanda não atendida de habitação social.

O local na cidade onde se situa a habitação de interesse social define as possibilidades de melhoria social e econômica para as famílias contempladas. AEIS (áreas de especial interesse social) e ZEIS (zonas de especial interesse social), consolidadas em um banco de terras, podem ser uma das saídas para a prática de uma política habitacional preventiva e justa.

Palavras-chave:

Quitandinha+60/IAB
Política habitacional
Banco de terras
AEIS e ZEIS

INTRODUÇÃO

Este texto pretende trazer uma reflexão sobre o Seminário Nacional de Reforma Urbana, popularmente conhecido como Quitandinha, acontecido em 1963, e seus desdobramentos posteriores no desenvolvimento urbano das nossas cidades.

Especificamente quando se celebram 60 anos da realização deste seminário, interessa discutir a questão habitacional, a demanda até hoje não atendida de habitação social, e concretamente como o fator terra incide na mesma.

Políticas habitacionais recentes não têm dado a devida importância ao fator locacional da habitação, contribuindo para agravar problemas urbanos antes existentes. A habitação de interesse social deveria ter sido entendida não apenas como a oferta de um abrigo, mas como uma porta aberta de possibilidades de melhoria social e econômica para as famílias contempladas.

Planos Diretores, como prováveis instrumentos de gestão urbana, podem vir a ser uma das saídas para esta equação que sempre esbarra na falta de terras urbanizadas de qualidade, condenando os pobres a repetir um ciclo de reafirmação da pobreza.

Esta questão estava na pauta do Seminário de Quitandinha, infelizmente a derrota das forças populares com a instauração da ditadura militar interrompeu esta iniciativa. Certamente nossos problemas seriam menores se aquelas propostas tivessem sido implementadas.

Assim retomar estas pautas, entendendo a nova realidade urbana, é de fundamental importância, com ênfase nos conceitos de terra urbanizada, e o papel possível de AEIS (áreas de especial interesse social) e ZEIS (zonas de especial interesse social) nos planos diretores municipais.

HABITAÇÃO E TERRA URBANA, AS ESTRATÉGIAS DA LÓGICA DA NECESSIDADE

Pedro Abramo identifica na América Latina a existência de três forças dinâmicas que incidem diretamente na produção da cidade: o mercado, o estado e a necessidade.

Nos países latino-americanos, a produção das cidades modernas resulta do funcionamento das duas lógicas modernas (mercado e Estado), mas também de uma terceira lógica, a lógica da necessidade. Foi a lógica da necessidade que moveu, e continua a mover, um conjunto de ações individuais e coletivas que promoveram a produção das “cidades populares” com o seu habitual ciclo ocupação/autoconstrução/auto-urbanização e, por fim, o processo de consolidação dos assentamentos populares informais. (Abramo, 2007)

Esta terceira força é aquela que comumente não é atendida nem pelo mercado nem pelo Estado e que de alguma maneira incide diretamente no crescimento das cidades, seja na forma de loteamentos periféricos, seja na forma de ocupação em favelas.

Loteamentos periféricos ou favelas mostram duas estratégias diferentes de localização na cidade e conseqüentemente de possibilidades de reprodução familiar. Enquanto no loteamento periférico o lote é maior do que a casa, nas favelas e cortiços as habitações são compactas com área mínima e com a casa coincidindo com o lote.

Loteamentos periféricos se localizam nas franjas da cidade, nos locais em que a cidade quase que acaba, e favelas em geral se localizam próximas a centralidades, próximas dos locais já ocupados pela cidade.

No loteamento, o terreno não ocupado com a habitação serve como fonte de outras atividades produtivas possíveis, seja a criação de galinhas, porcos, hortas, oficinas mecânicas, ateliê de costura ou pequeno comércio.

A renda familiar é fruto não de uma única entrada, mas da combinação de várias possíveis fontes de renda, a terra não ocupada no loteamento serve de apoio a estas estratégias, mas raramente os atende em plenitude, daí que o contato com a cidade se torna essencial e difícil ao mesmo tempo pelos custos e tempo de deslocamento.

Já nas favelas e cortiços a localização próxima às centralidades urbanas, joga um papel fundamental na estratégia de reprodução familiar, não há aqui em geral espaço sobrando entre as unidades habitacionais, mas há uma oferta de serviços não monetizados que pode compensar estas ausências.

Seja o que a própria cidade oferece em termos de saúde, educação, comércio, emprego, ou o que as redes locais possam oferecer, tais como cuidado de idosos e crianças pequenas, reforço escolar e outras facilidades.

Ambas estratégias locacionais não configuram propriamente escolhas, mas soluções face à falta de escolhas. O loteamento periférico impõe, pelos custos de transporte, pela baixa densidade do entorno que se traduz em baixa oferta de possibilidades de emprego e de serviços públicos e privados, um certo confinamento.

Já a verticalização e compactação das favelas traz consigo riscos ambientais e a saúde das populações provocadas pela compactação e também pelas dificuldades de locomoção interna, somadas à não oferta de segurança, embora pela localização urbana tenham mais possibilidades para a reprodução familiar.

De qualquer maneira, são soluções construídas à margem do estado, desprovidas de qualquer esforço de antecipação, ou de previsão dos investimentos e de sua localização. Em ambos os casos o estado vai a reboque de decisões que poderia ter tomado, mas que não tomou e cujo reflexo aparece na decisão de corrigir estas orientações.

Trata-se de populações que não têm acesso ao mercado formal da habitação – pelos elevados custos do mesmo – e que têm demandas concretas de localização na cidade como pré-condição para sua reprodução familiar.

Não basta, porém, ser terra nua independentemente da localização e dos atributos do seu entorno. As terras melhores, aquelas que têm as maiores externalidades positivas, são em geral apropriadas pelo mercado imobiliário, sobrando para atender à demanda da produção de habitação de interesse social terras distantes e locais inapropriados.

Romper esta lógica exclusivamente de mercado requer definir melhor quais as condições que devem ser atendidas para que um determinado local garanta a qualidade da habitação.

O IAB E A POLÍTICA HABITACIONAL

Habitação não existe no ar, nem é um bem móvel que muda rapidamente e se localiza em qualquer lugar; habitação existe no solo urbano, um local cheio de atributos – externalidades – sem os quais a habitação não se realiza completamente como tal. A habitação é muito mais do que a casa, ela só existe completa quando traz as vantagens que a cidade próxima a ela oferece, como mobilidade, educação, saúde, segurança, comércio variado e emprego.

Se entendemos a política habitacional como primeiro passo numa ascensão econômica e social, o local onde a casa está é decisivo, ou ele é pleno de possibilidades e ajuda a família a crescer ou ele é ermo e condena as famílias a reproduzir a pobreza de origem.

A localização relativa no tecido urbano, se perto de centralidades urbanas ou afastado delas, incide diretamente no preço da terra assim como o zoneamento na medida em que define o uso permitido. Outro elemento que incide diretamente é o gabarito muito elevado, ou um coeficiente de aproveitamento máximo do terreno que mostra quantas vezes a superfície original pode ser replicada em altura e isso certamente é um dos fatores definidores do preço da terra.

Ou seja, há uma série de definições legais que podem intervir no mercado de terras, fazer a gestão destas variáveis é fundamental para conseguir ter espaço na cidade para aqueles que não conseguem entrar na mesma via mercado.

Deixado ao sabor do mercado, a escolha das famílias de faixas inferiores de renda será sempre de terras distantes – sem cidade em volta – ou de favelas hiperconcentradas. Não há como mudar esta situação, se não intervir no mercado de terras garantindo um estoque nas mãos do estado de locais para habitação de interesse social de qualidade.

Desde cedo o IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil) foi construindo esta compreensão de que era necessário ter um estoque de terras na mão do estado ciente da importância do mesmo na produção habitacional. Além disto, travou batalhas importantes para assegurar que estes locais fossem bem localizados, junto à cidade construída.

Publicado em 1976, a pequena joia intitulada “O IAB e a Política Habitacional”, de autoria de João Ricardo Serran, traça um panorama dos posicionamentos mais importantes que o Instituto de Arquitetos do Brasil fez entre 1954 e 1976 sobre a questão habitacional.

A necessidade de implantação de uma política urbana e habitacional com a criação de instâncias superiores capazes de centralizar e dar continuidade às políticas habitacionais e urbanas figura *tempramente* nas propostas do IV Congresso de Arquitetos de 1954 com a criação de um Ministério de Habitação e Urbanismo. (Serran, p. 28, 1976).

As questões da reformulação das políticas habitacionais colocam o foco - entre outras questões sobre a casa - a ser oferecido aos moradores. Na defesa da necessidade de uma nova “ Lei da Casa Própria” de 1959, é colocado que: *“Uma casa decente e bem situada e a primeira necessidade de uma família”* (Serran, p. 33, 1976)

Duas dimensões da qualidade habitacional aparecem claramente neste texto de 1959, a da casa e a do local da moradia. Já em 1962 este posicionamento é detalhado no documento “Posição oficial dos arquitetos ante o problema da habitação”, que critica com clareza as propostas da Aliança para o Progresso:

SEGUNDO: porque o problema da habitação não se reduz unicamente ao mero abrigo de um teto. A CASA não está isolada do contexto urbano e o HOMEM, faz parte de uma comunidade e a inserção da CASA neste contexto e a integração do HOMEM nesta comunidade exigem um mínimo de serviços públicos e de equipamento comunitário: ruas, água, esgotos, luz, vias de circulação, escolas, centros de saúde, facilidades comerciais, locais para culto e diversões e fácil acesso a lugares de trabalho (Serran, p. 42, 1976)

Este posicionamento do IAB é premonitório como contestação ao que depois viria a ser a política de remoção forçada em massa de favelados, implementada pelo Governo Lacerda (1960-1965), apoiado pela Aliança para o Progresso (USAID), e que resultou na criação de Vila Aliança, Vila Esperança e Vila Kenedy, em lugares ermos e sem infraestrutura naquela época. Locais sem nenhuma das qualidades demandadas pelo texto de 1963.

A ideia de que a propriedade das habitações seria suficiente para seduzir os moradores acaba fracassando, porque inevitavelmente os custos de permanecer nestes locais são muito maiores, seja pela baixa densidade do entorno, seja pela falta de serviços.

Esta carência de qualidade da habitação ofertada e muito bem retratada no livro “Passa -se uma casa”, de Lícia do Prado Valadares, que descreve os resultados da política de remoções:

Mais cedo ou mais tarde, o mutuário, levado pelas mais diversas contingências, tendia a deixar o conjunto, seja voluntariamente (quando sublocava ou cedia seus direitos) seja compulsoriamente (quando atrasava o pagamento, a ponto de ser despejado ou remanejado). Voltava então para a favela, ou se instalava na periferia do Grande Rio em lote de áreas semi-urbanizadas. Fechava-se assim um círculo vicioso, da favela ao conjunto habitacional e de volta a favela. (VALLADARES, p.17, 1978)

Combinam-se vários fatores que incidem na saída dos favelados das novas unidades habitacionais, seja a questão da localização que os afasta do seu mercado habitual de trabalho e de reprodução social, seja a questão dos custos de transporte, ou simplesmente a possibilidade de ganho extra alugando ou vendendo informalmente a posse da nova casa.

Assim no lugar de resolver definitivamente a dificuldade de acesso a uma boa habitação, estes programas acabaram criando um movimento circular entre estes locais e os locais de moradia anterior em novas favelas.

O SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA – QUITANDINHA - 1963

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana, mais conhecido como Quitandinha, acontece em 1963, um ano depois do início desta política de remoções forçadas e certamente deve ser entendido como uma resposta à mesma.

O IAB se envolve ativamente na organização deste Seminário, que tem uma compreensão abrangente vinculando o desenvolvimento nacional, a reforma agrária e a reforma urbana como indivisíveis e necessárias.

No seu pronunciamento, o Ministro Amaury Silva afirma:

Tenho a convicção de que a mesma imposição de consciência que nos leva a defender a reforma agrária deve levar-nos a defender a reforma urbana - não para um futuro longínquo e indefinido(...). O Governo do Presidente João Goulart (...) não se conformaria com a condição de um governo omissor diante das carências econômicas e das injustiças sociais que fazem da liberdade o direito concreto de poucos, em prejuízo da maioria escravizada a condições de vida desumana (Arquitetura Revista, ed. especial nº 82 - 2014)

A questão colocada pelas palavras do ministro e pelo teor da discussão do Seminário é a ideia de uma reforma urbana que criasse órgão centralizado da política urbana, implementasse planos locais e nacionais de habitação, entendesse a gestão da terra e colocasse impostos e fontes de financiamento para a política habitacional.

Especificamente sobre a questão habitacional afirma no primeiro ponto:

1) que dentre os direitos fundamentais do homem e da família, se inclui o da habitação e que sua plena realização, exigindo limitações ao direito de propriedade e uso do solo, se consubstancia numa reforma urbana considerada como o conjunto de medidas estatais, visando a justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento de aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias (Serran, p. 56, 1976)

Afirma assim que a habitação é um direito fundamental do homem e da família, entendendo que para a realização plena do mesmo é necessário colocar limitações no direito de propriedade e uso do solo, detendo processos de especulação imobiliária e concentração de terras, propiciando a justa utilização do solo urbano.

Afirma também que esta ação deve ser responsabilidade do Estado... *“o problema da habitação é de responsabilidade do Estado, sendo que sua intervenção deve ser no sentido de equacionar o problema em sua totalidade”*.

Propõe claramente a possibilidade de uma gestão do solo urbano proativa colocando no ponto f): *“propor e executar medidas legais de desapropriação por interesse social tanto para habitação como para o planejamento urbano e proporcionar aos órgãos responsáveis pela execução do planejamento territorial e habitacionais, recursos que facilitem a desapropriação por interesse social...”* (Serran, p. 59, 1976).

Define a necessidade de um órgão centralizado e de onde viria o patrimônio deste órgão: *“imóveis que desaproprie e adquira a qualquer título, bem como imóveis urbanos pertencentes à União e por ela não utilizados”*. Admite a necessidade de que a propriedade, sobretudo aquela da União sem uso, cumpra sua função social.

Discorre a seguir sobre o *“imposto de habitação a ser criado”* que na realidade visa taxar: loteamentos urbanos, transferência por venda, cessão ou doação, transferência de venda de unidades acima de 100m², imóveis não utilizados vagos por mais de 6 meses.

Ou seja, a fonte de arrecadação é a atividade imobiliária, enfrentando diretamente tanto a retenção especulativa de terras e imóveis, como as atividades imobiliárias que financiariam a habitação de interesse social.

Estabelece que: *“O Plano Nacional de Habitação deverá desde logo adotar medidas de emergência destinadas a melhorar as condições de habitabilidade de agrupamentos de subhabitações tais como favelas, mocambos, malocas e semelhantes”*, contando para isto com a participação da população local. (Serran, p. 65, ponto 10, 1976).

Há nestas propostas do Seminário Nacional de Reforma Urbana uma vontade política de gerir a questão urbana identificando a necessidade de elaborar Planos Nacionais, criar estruturas centralizadas e dotar as mesmas de condições para atuar na gestão da terra, utilizando o patrimônio da União ocioso, desapropriando terras e aplicando impostos que permitam enfrentar o déficit habitacional com recursos consistentes.

Infelizmente este projeto político foi derrotado. Logo depois de publicado, o jornal O Estado de São Paulo se levanta contra ele junto com a indústria da construção civil, criticando “o caráter intervencionista” da proposta.

Logo depois viria o golpe militar, que aproveitaria algumas das propostas (como a centralização de recursos), mas imprimiria a eles um sinal totalmente oposto canalizando mais uma vez recursos da poupança nacional para a reprodução do capital imobiliário.

PLANO DIRETOR E URBANISMO PREVENTIVO - BANCO DE TERRAS - AEIS E ZEIS

Todo gestor sonha algum dia em ter a capacidade de antecipar e resolver as demandas urbanas, saindo do ciclo vicioso de “ enxugar gelo”. Toda vez que um novo administrador assume a Prefeitura encontra um enorme passivo e um acúmulo de problemas não resolvidos.

A única maneira de se contrapor a esta situação angustiante seria a construção de um **urbanismo preventivo, um urbanismo de antecipação**, onde os principais fatores que incidem sobre o problema urbano e da habitação teriam mecanismos muito concretos de enfrentamento, com previsibilidade de ações.

Certamente entre estes fatores está a questão da terra, a necessidade de manter um estoque de terras em mão do estado capaz de permitir planejar os investimentos em Habitação de Interesse Social. Outro elemento importante é a questão da legislação, gabaritos, zoneamento, coeficientes de aproveitamento, retenção especulativa de terras, que incidem diretamente no preço da terra.

O Seminário de 1963 - Quitandinha colocou uma rara possibilidade e oportunidade de praticar um **urbanismo preventivo**, uma visão de cidade associada a um projeto de desenvolvimento nacional que colocasse na pauta da discussão o grande “nó” da terra com propostas de criação de um órgão nacional centralizado, identificando fontes de financiamento para a habitação e uma proposta de gestão do solo proativa.

Nas tentativas de retomada desta pauta, a aprovação da Constituição de 1988 e do Estatuto das Cidades de 2001 sinaliza a obrigação de elaborar Planos Diretores, a criação de um Ministério das Cidades e o estabelecimento de fontes de financiamento para habitação.

Na discussão dos Planos Diretores, enxergamos a possibilidade de instauração de um urbanismo preventivo, desde que as propostas sejam de aplicabilidade imediata e que contem com a continuidade de políticas habitacionais e urbanas visando a redução das desigualdades.

Planos diretores em tese deveriam acomodar em um projeto coletivo ou de consenso os diversos atores da cena urbana, garantindo a oferta variada de habitação para todas as camadas da sociedade, desde aquelas que conseguem arcar com um financiamento, até as que não têm a mais mínima condição de fazê-lo.

A gestão das cidades é um campo de permanente tensão entre as ambições democráticas e as forças econômicas que encontram na cidade seu campo de reprodução econômica; o destino das cidades depende da correlação de forças entre a sociedade civil e os grupos de poder econômico, que atuam em um contexto de ausência de tradição de planejamento.

O resultado em geral é de que a cidade “acontece”, mas não da maneira prevista, e neste contexto os Planos Diretores são uma tentativa de pactuação que deve ser valorizada.

É necessário pensar um projeto de cidade, resiliente às mudanças climáticas, com enfrentamento concreto das áreas de risco, que privilegie transporte coletivo, que pense a localização da oferta de emprego e da moradia popular juntos, ciente da necessidade de preservação do seu patrimônio natural e construído, entre outras questões.

Uma cidade desta natureza, pensada contemplando as demandas e desejos populares, precisa de espaço para oferecer soluções que consigam resolver as questões de risco ambiental, realocar a população em lugares seguros, urbanizar as favelas e ao mesmo tempo ter uma oferta consistente de habitação de interesse social.

Entre Quitandinha e hoje o que temos é a tentativa consistente de consolidação de duas políticas públicas de enfrentamento da questão habitacional, de uma parte a ideia de urbanização de favelas e de outra, programas destinados às faixas de renda de 0 a 3 salários mínimos, como o Programa Minha Casa, Minha Vida.

A questão de construção de um banco de terras público que pudesse reduzir o peso desta variável na composição dos custos da moradia, se atualiza agora com a identificação nos Planos Diretores Municipais de áreas de especial interesse social - AEIS ou de ZEIS - zonas de especial interesse social.

As AEIS são áreas de interesse social que delimitam os locais onde houve processos históricos de ocupação para moradia popular de áreas urbanas, respeita e consolida o esforço coletivo de várias gerações que encontraram nestas áreas (favelas e loteamentos) uma possibilidade concreta de localização na cidade.

Já as ZEIS são zonas especiais de interesse social, são vazios urbanos que potencialmente podem ser vistos como reservas urbanas, oportunidades para complementar a estrutura urbana existente, incluindo áreas para habitação de interesse social.

A delimitação de ambas as zonas no Plano Diretor é fundamental para consolidar as duas formas predominantes de atuação na política habitacional, seja a urbanização de favelas, seja a oferta de construções novas como o MCMV (Programa Minha Casa, Minha Vida).

UM BANCO DE TERRAS NO RIO DE JANEIRO

Enormes transformações econômicas aconteceram nas grandes cidades com a mudança de escala da produção industrial, com o redimensionamento de escritórios e prédios de serviços, com novos objetos comerciais etc. Estas modificações na estrutura produtiva produziram de imediato um passivo de construções desocupadas localizadas na malha urbana.

A modificação nos processos produtivos demandando em geral áreas maiores ou mais integradas na cadeia produtiva geraram um parque industrial de grandes dimensões, localizados em novos centros industriais.

Nos antigos bairros industriais, terrenos de grandes proporções estão em grande parte sem utilização, fenômeno similar acontece no centro da cidade, onde a antiga estrutura de pequenos escritórios foi substituída pelos andares corridos.

Ao mesmo tempo, o Rio de Janeiro viveu um processo de transferência da capital para Brasília, o que deixou um parque de edificações federais sem uso definido e abandonadas em muitos casos, parte destes imóveis fizeram parte de uma lista na chamada para um Feirão de Imóveis do SPU em 2022.

Foi anunciada inicialmente a disponibilização para o chamado feirão de imóveis da União de 85 imóveis, sendo 35 deles do SPU e 50 do INSS. Uma análise mais aprofundada revela que muitos deles poderiam ser destinados à faixa de renda de 1 a 3 ou de 3 a 5 salários mínimos. Da lista do SPU destacamos 8 imóveis (...) Da lista do INSS, destacamos 10 imóveis(...). Somando as duas listas teríamos um total de 3545 apartamentos, sendo **775 apartamentos de 70 metros quadrados e 2770 apartamentos de 45 metros quadrados**, o que em uma estimativa populacional conservadora atenderia 12407 moradores (Benetti, jornal O Dia, 2021).

Não se coloca como necessário nem prioritário o avanço da urbanização sobre áreas livres do território, fenômeno este que aconteceu desde a década de 60, aumentando a área ocupada no município do Rio e diminuindo a densidade populacional, parece mais sensato ocupar o que já está edificado e próximo de infraestrutura do que abrir novas fronteiras urbanas.

Fábricas obsoletas, grandes terrenos urbanos na zona norte e central da cidade, imóveis e próprios federais ociosos, prédios parcialmente abandonados, sobrados desocupados no centro do Rio, serviriam de base para a criação de um banco de terras.

É fundamental que estas áreas AEIS e ZEIS figurem claramente no texto do Plano Diretor, mostrando junto com os próprios federais, estaduais e municipais disponíveis o potencial de um estoque de terrenos e locais apropriados para a habitação de interesse social.

Um banco de terras no Rio de Janeiro colocaria o estado e a cidade na vanguarda da política habitacional no Brasil.

Q+50 / Q+ 60 - NOVAS PAUTAS

Sessenta anos se passaram desde aquele momento em que a derrota das forças progressistas gerou de imediato um enorme retrocesso e, o que é mais dramático, um acúmulo de problemas e demandas não resolvidas que nos dias atuais ganham uma dimensão quantitativa maior e qualitativamente muito mais complexa.

As cidades não apenas mudaram de tamanho, como passaram a ser campo de reprodução de capitais urbanos, com a financerização da habitação em escalas que na década de 60 não existiam. Forças econômicas muito mais poderosas e uma constante associação com o poder político tem tensionado enormemente o debate, configurando uma clara assimetria de poder em favor das mesmas.

Na outra ponta, findas as migrações internas ou praticamente inexistentes se comparadas com a década de 60, o que vemos é um aumento da precariedade urbana, fruto exclusivamente do aumento da pobreza e da segregação urbana. A falta de oferta de habitação consistente nesses anos todos levou ao crescimento de loteamentos periféricos e favelas.

O modelo dominante de desenvolvimento urbano desde a década de 60 até hoje é claramente rodoviário, com predomínio do ônibus como nodal e do carro individual como solução alternativa. Processos de extensão das cidades em baixa densidade suplantaram o modelo de expansão baseado no ramal ferroviário, típico do século XIX e inícios do XX.

O consumo predatório do solo avança a passos largos sobre áreas de agricultura urbana, bem como sobre áreas rurais que por legislações de conveniência viram áreas urbanas rapidamente.

Em 2013 o IAB organizou uma série de seminários nacionais, que resultaram na publicação do nº 82, Edição especial da Revista Arquitetura. Na página 13 propõe um Decálogo do Q+50 Para um Novo Ambiente Urbano, cuja pauta foi exatamente discutir e propor alternativas a estes processos de expansão urbana e aumento da segregação dominantes nas nossas cidades.

A proposta de uma meta nacional de urbanização de favelas, associada à necessidade de implantar a assistência técnica à moradia popular, bem como a criação de um programa de universalização do crédito, são propostas de destaque.

Em relação ao MCMV, coloca *“O Programa Minha Casa, Minha Vida precisa ocupar áreas dentro do tecido urbano consolidado com variações tipológicas, evitando enclaves segregadores”* (Revista Arquitetura, p.13, nº 82, 2014).

Ainda no ponto 7, propõe a criação de um fundo financiador de projetos, no 8, a criação de um sistema de planejamento urbano ou metropolitano como função do estado, a contratação por parte do estado com projetos executivos, e tornar preferencial a realização de concursos públicos para escolha de projetos.

Perpassa a discussão e proposições do Q+50 a ideia básica de lutar contra a expansão da cidade em modos de baixa densidade, de reservar terras públicas para a produção de habitação de interesse social, de consolidar a urbanização de favelas como política pública e de reorientar o MCMV para áreas centrais.

DECÁLOGO DO Q+50 PARA UM NOVO AMBIENTE URBANO

Considerando que:

o desenvolvimento nacional e o desenvolvimento urbano são interdependentes;

os investimentos públicos em cidade devem ser mediados pela cidadania organizada;

o avanço da democracia depende da universalização dos serviços públicos urbanos;

favela é patrimônio urbano e cultural; portanto, deve ser urbanizada e regularizada;

asfalto não é mobilidade: o modelo rodoviarista está esgotado e é incompatível com cidades ambientalmente sustentáveis;

é claro: pedestre antes de carro; calçada antes de rua; espaços públicos antes de obras de trânsito; transporte público antes de privado;

novas construções devem estar na cidade consolidada, com infraestrutura, sem ampliar a ocupação urbana;

cidades precisam ser permanentemente projetadas, como função de estado, e não de governo;

O Q+50 propõe:

1) Elaboração de Compromisso Nacional e Local pela universalização dos serviços urbanos.

2) Criação da Meta Nacional de Urbanização de assentamentos populares: favelas e loteamentos.

3) Implementar a Assistência Técnica à moradia popular como política de Estado, fazendo valer a lei existente.

4) Criação de Programa de Universalização do Crédito Imobiliário, diretamente para as famílias, sem intermediação de construtoras e governos. Juro zero para Habitação Popular — não só para automóveis.

5) O Programa Minha Casa, Minha Vida precisa ocupar áreas dentro do tecido urbano consolidado, com variações tipológicas, evitando enclaves sociais segregadores.

6) Condicionar o investimento público em transporte à existência de Planos Urbanos de Mobilidade, que privilegiem o modo de alta capacidade integrado e o espaço público para pedestre e ciclistas.

é preciso resgatar a cultura de planejamento e de projetos completos – para reduzir custos, aumentar a qualidade das obras e combater a corrupção;

idades metropolitanas equilibradas têm estatuto próprio e políticas que articulem seus problemas essenciais: mobilidade, habitação, saneamento, saúde e educação.

7) Criação de Fundo Financiador de Estudos e Projetos Urbanos.

8) Implantação de Sistemas de Planejamento Urbano ou Metropolitano permanentes, como função de Estado.

9) Obrigar que a licitação e o financiamento de obras públicas sejam somente a partir de projetos completos adequados a lei de licitações.

10) Tornar obrigatório, em vez de preferencial, a realização de concursos para a escolha de projetos em obras públicas — adequando a Lei 8.666/93.

Decálogo do Q+ 50, *in* Arquitetura Revista – nº 82, edição especial - 2014

Algumas novas pautas surgiram entre o Q+50 e o Q+60, que se organiza este ano de 2023. Nos referimos à emergência das questões climáticas e seu rastro de destruição e perda de vidas que tem assolado o país. A distribuição desigual dos riscos urbanos precisa ser equacionada com políticas preventivas de enfrentamento a desastres urbanos.

A questão ambiental ganhou nestes dez anos que separam o Q+50 do Q+60 uma urgência enorme porque questiona o modelo de cidade que está sendo construída, impermeabilizando o solo, sem áreas de amortecimento para os rios urbanos, com aumento significativo de volumes de chuva e eventos climáticos extremos.

Ainda a pandemia da COVID colocou na ordem do dia a necessidade de adequação das residências a novas demandas de ventilação e acesso ao sol, a assistência técnica para moradia popular ganha a dimensão da saúde urbana, com a finalidade de proporcionar condições sanitárias para as habitações.

A pandemia também mostrou como a distribuição de parques, praças e áreas arborizadas na cidade incidiu diretamente nas condições sanitárias da cidade, a saúde urbana para ser plena e democrática precisa urgentemente reverter este quadro de desigualdade.

O Q+60 deveria reafirmar as propostas colocadas no Q+50, somando a elas o enfrentamento às questões de saúde urbana e às questões climática e ambiental. Estas novas questões mostram a necessidade de repensar o desenvolvimento urbano, e não se faz isso sem ter na mão áreas que potencialmente possam ser utilizadas no redesenho da malha urbana.

Um banco de terras garantido pela soma de AEIS e ZEIS identificadas no Plano Diretor e composto também pelos próprios federais, municipais e estaduais, podem ser a base de um banco de terras e para que finalmente tenhamos a possibilidade de um urbanismo preventivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, nov. 2007, pp. 25-54.

ARQUITETURA REVISTA – Q+50 Seminários de Política Urbana /Quitandinha +50 Revista do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB – n. 82 - Edição Especial – 2014.

BENETTI, Pablo; PECLY, Maria L.; ANDREOLI, Marcelo C. **Qualidade da habitação de interesse social em três escalas**: Análise do Programa Minha Casa, Minha Vida no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Rio Books - Prourb, 2017.

BENETTI, Pablo. Rio na vanguarda da política habitacional. **Jornal O Dia**. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/opiniao/2021/09/amp/6237255-pablo-benetti-rio-na-vanguarda-da-politica-habitacional.html> Acesso em: 21 jul. 2023.

Serran, João Ricardo, O IAB e a Política Habitacional 1954-1975, Instituto de Arquitetos do Brasil – Conselho Superior, Ed. Schema, São Paulo, outubro de 1976.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Passa-se uma casa**: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

Você conhece a Metodologia de Gestão do ISSQN do IBAM?

A metodologia é uma **estratégia de apoio aos Municípios** para fortalecimento da gestão das receitas próprias, onde o ISSQN é o foco principal, dado a sua tendência de **expansão na economia como um todo**.

Fatores críticos de sucesso:

- Substituição tributária
- Controle e Monitoramento do Simples Nacional
- Parcelamento
- Estimativa
- Intimação e Auto de Infração Eletrônica

Conheça aqui



Caminhando com os desafios

DO SEMINÁRIO QUITANDINHA AO ESTATUTO DA CIDADE: TRAJETÓRIA E IMPASSES ACERCA DA AGENDA DA REFORMA URBANA

Rosana Denaldi

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Professora do Bacharelado em Planejamento Territorial e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC). É coordenadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (Lepur/UFABC).

Dânia Brajato

Doutora em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC), mestra pela mesma instituição e bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Mackenzie. Pesquisadora Colaboradora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (Lepur), vinculado à UFABC.

Rosana Yamaguti

Doutoranda em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC, mestra pela mesma instituição e bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. É arquiteta concursada da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Resumo: A partir da implementação do PEUC e das ZEIS de vazios, busca-se discutir os impasses da agenda da Reforma Urbana, além de resgatar sua trajetória iniciada no Seminário do Quitandinha e consolidada pelo Estatuto da Cidade. Observa-se que os instrumentos com potencial para o cumprimento da função da propriedade nem sempre são aplicados na direção do ideário reformista de democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, apontando-se a necessidade de disputa de seu sentido e direcionamento.

Palavras-chave:

Reforma Urbana
Estatuto da Cidade
Instrumentos urbanísticos

INTRODUÇÃO

A aprovação do Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, consolidou os avanços introduzidos pelo Capítulo da Política Urbana previsto na Constituição Federal promulgada em 1988 (CF1988). A lei-marco da política urbana nacional instituiu uma agenda para o país sustentada por três pilares: a função social da propriedade e da cidade, o reconhecimento e a integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana (FERNANDES, 2010). Em grande medida, os avanços regulatórios alcançados com o EC estão relacionados com a retomada, pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), do ideário e do projeto técnico e político de Reforma Urbana, que teve sua primeira proposta formulada no Seminário do Quitandinha, na década de 1960.

O EC materializou a perspectiva de um novo modelo de planejamento e gestão para o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais historicamente presentes na formação urbana brasileira, na direção de cidades mais justas, democráticas e ambientalmente menos predatórias (MARICATO, 2001, 2010; RIBEIRO, 2003; SANTOS JUNIOR, 2008). No bojo do EC foram regulamentados instrumentos redistributivos e

regulatórios, com potencial para promover a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, finalidades do projeto de Reforma Urbana, com destaque para o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação-Sanção, e para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de imóveis vazios ou subutilizados, as ZEIS de vazios.

Após 60 anos da realização do Seminário do Quitandinha e 20 anos da aprovação do EC, e tomando como referência estudos que tratam da implementação do PEUC e das ZEIS de vazios, instrumentos com maior potencial para o cumprimento da função da propriedade na direção do ideário reformista, o presente artigo busca refletir sobre as expectativas e o impasse em torno da aplicação da agenda urbana pós-EC.

O artigo está estruturado em três seções: a primeira registra a trajetória do projeto de Reforma Urbana no país; a segunda traz os avanços e expectativas da (nova) agenda urbana; e a terceira seção discute o impasse na implementação do EC e o alcance do ideário reformista.

A TRAJETÓRIA (INSTITUCIONAL) DA REFORMA URBANA

Vários autores registram que a origem do ideário da Reforma Urbana remonta aos anos de 1960 (MARICATO, 2010; BASSUL, 2010; SOUZA, 2013), especificamente ao período de discussão das reformas de base durante o governo do Presidente João Goulart (1961-1964).

Em 1963, o Instituto dos Arquitetos do Brasil, juntamente com o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, organizou o Seminário de Habitação e Reforma Urbana intitulado “O Homem, sua Casa, sua Cidade”. O seminário foi realizado em duas etapas, no Hotel Quitandinha em Petrópolis, Rio de Janeiro, e em São Paulo, com o objetivo de discutir os desafios para o enfrentamento da crise gerada pela urbanização e pela falta de infraestrutura das cidades brasileiras.

Nesse encontro, que ficou conhecido como “Seminário do Quitandinha” e do qual participaram tanto políticos, quanto técnicos e intelectuais, foi enfatizada, sobretudo, a questão da moradia (SOUZA, 2013).

Maricato (2010, p. 17) destaca que a primeira proposta de Reforma Urbana no Brasil, formulada nesse Seminário, “[...] incorporou o conceito de propriedade ociosa como ilegítima, a partir da cultura herdada do projeto de reforma agrária” e que “[...] nessa proposta, uma das raízes do Estatuto da Cidade, a questão da terra era vista como central para a transformação que o país demandava”.

Nas conclusões do evento afirmava-se a habitação como “direito fundamental do homem e da família” e preconizavam-se “limites ao direito de propriedade e do uso do solo”. A Reforma Urbana era definida como “o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, a ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias” (SERRAN, 1976, p.56-58 apud SANTO AMORE, 2013, p. 26).

A instauração da ditadura militar por meio do golpe de Estado em 1964 interrompeu o curso das reformas estruturais propostas por João Goulart e, conseqüentemente, o avanço do projeto de Reforma Urbana.

Durante o regime militar, o aumento da crise nas cidades e das demandas de organizações da sociedade civil ensejou a elaboração, pelo Executivo, do Projeto de Lei (PL) nº 775, de 1983. O PL consolidou a proposta de um novo marco regulatório de desenvolvimento urbano que vinha sendo gestado desde meados dos anos 1970 pelo Conselho Nacional de Política Urbana, com ajuda e apoio de técnicos e consultores progressistas (RIBEIRO, 2003).

O PL 775/1983 trazia disposições sobre a promoção do desenvolvimento urbano e a definição de normas de ocupação do solo urbano para regularização fundiária (SANTO AMORE, 2013). O documento apresentou um novo conceito de propriedade urbana, condicionada pelo fator social, e introduziu uma

série de instrumentos jurídicos que teriam a função de permitir maior controle sobre a propriedade urbana (SILVA; SILVA, 2005).

A tramitação do PL 775/1983 no Congresso Nacional foi longa, com sucessivas emendas e substitutivos, e o texto nunca foi posto em votação (RIBEIRO, 2003). Para Maricato (2010), o PL 775/1983 marcou o início da “saga” do Estatuto da Cidade.

Na década de 1980, com o agravamento dos problemas urbanos e o enfraquecimento do regime militar, constituiu-se o MNRU, que unificou as demandas e as lutas pelo direito à cidade, contra a ditadura e pela redemocratização do país (MARICATO, 2011). Para Souza (2013, p. 158), nesse momento, amadureceu a concepção progressista da Reforma Urbana:

[...] um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para [...] reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma democratização do planejamento e da gestão das cidades.

O processo de redemocratização iniciado em 1985 contou com a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Durante a discussão da nova Constituição, o MNRU elaborou uma proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, a qual foi subscrita por cerca de 130 mil eleitores (SOUZA, 2013). Tal Emenda contribuiu para a inserção do capítulo sobre Política Urbana na CF1988 (arts. 182 e 183), cujo conteúdo também foi influenciado pelo PL 775/1983 (MARICATO, 2010). O art. 182 definiu (i) o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, (ii) que o Plano Diretor deve estabelecer as exigências fundamentais de ordenação do solo para o cumprimento da função social da propriedade urbana; e (iii) sanções para os proprietários de imóveis urbanos ociosos, isto é, a aplicação do PEUC e seus sucedâneos.

Desde a promulgação da CF1988, o MNRU, reunido no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), passou a lutar pela edição da lei federal requerida no Capítulo da Política Urbana para tornar seus dispositivos eficazes. Nesse contexto, a aprovação do Estatuto da Cidade representa uma importante conquista: instituiu um conjunto de instrumentos voltados ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, com potencial para promover a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, finalidades do projeto de Reforma Urbana.

ESTATUTO DA CIDADE: EXPECTATIVAS E AVANÇOS

O EC gerou expectativas de um novo rumo para a política urbana: acreditava-se que sua aprovação seria uma oportunidade inédita para desencadear uma inflexão na trajetória urbana brasileira marcada pelo patrimonialismo, segregação socioespacial e degradação ambiental. A proposta central da nova legislação era promover o valor de uso da terra e o direito coletivo à cidade, e romper com uma cultura de maximização do valor de troca e com a mercantilização do espaço urbano. Diversos autores registraram os avanços e expectativas decorrentes da sua aprovação.

Fernandes (2010, p. 56) lembra que o EC “consolidou uma ampla proposta de reforma jurídica, formulada e defendida por vários setores e autores ao longo de décadas, em um processo histórico de disputas sociais, políticas e jurídicas”. Para Maricato (2010, p. 7), o EC “forneceu nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana” e “do ponto de vista formal, a mudança não foi pequena: impôs limitações antes impensáveis, no Brasil, ao direito de propriedade”. Ribeiro (2003, p. 14) avalia que o impacto institucional e político do EC estaria na “regulamentação do princípio da função social da propriedade, que passa a ser o norte da intervenção pública na cidade, a ser traduzido obrigatoriamente nos planos diretores”.

Em suma, o EC consolidou a perspectiva de um novo modelo de planejamento e gestão urbanos, que o tornou conhecido e valorizado internacionalmente. Para Klink e Denaldi (2015), esse sucesso pode ser

explicado pelo fato de o EC articular ‘um bom processo’ – o planejamento participativo – com ‘um bom produto’, os instrumentos redistributivos e regulatórios instituídos.

Em seu art. 50, o EC reforçou a obrigatoriedade de os municípios aprovarem ou revisarem seus Planos Diretores (PDs) de forma participativa, criando a expectativa da formulação de uma nova geração de PDs que pudesse aglutinar um universo mais amplo de atores, interesses e agendas. Para Rolnik (2001, p. 07):

[...] pela primeira vez em nossa história, temos uma regulação federal [...] definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam (e nenhum instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado proposto!)

[...]

Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território.

A partir do EC, instrumentos como as ZEIS poderiam ser previstos no PD e utilizados para promover a urbanização e recuperação de assentamentos precários. Os imóveis vazios ou subutilizados, bem localizados, poderiam ser delimitados como ZEIS de vazios e serem destinados à produção de Habitação de Interesse Social (HIS), contribuindo para a diminuição do déficit habitacional e das desigualdades urbanas (SANTO AMORE, 2013). O PEUC (e seus sucedâneos), se incorporado ao PD, poderia promover o ordenamento territorial e estimular a oferta de terra e imóveis, por meio da indução à ocupação do estoque ocioso das cidades, e favorecer a produção de HIS, se articulado com as ZEIS de vazios (DENALDI et al., 2015). A Outorga Onerosa do Direito de Construir poderia contribuir para uma ocupação mais equilibrada do território e compatível com o estoque de infraestrutura disponível e, ainda, canalizar recursos para promover a recuperação ambiental de assentamentos precários, construção de HIS e equipamentos urbanos nas periferias.

A partir dos anos 2000, o EC contou com um ambiente favorável para sua disseminação e implementação, ao menos em nível federal. Durante os governos Lula e Dilma (2003-2014), houve avanços na dimensão institucional com a criação do Ministério das Cidades (MnCidades), em 2003, e de instâncias de participação e controle social da política urbana: o Conselho Nacional das Cidades foi instituído e foram realizadas Conferências das Cidades nas três esferas de governo.

Além disso, entre 2004 e 2010, o MNCidades promoveu diversas ações para o fortalecimento da capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional, e, em 2005, lançou campanha nacional¹ visando alavancar a elaboração de PDs participativos.

Os avanços institucionais foram acompanhados pelo aporte de recursos para a implementação de programas sociais: a melhora do quadro macroeconômico no país, impulsionado pelo crescimento das exportações, possibilitou um aumento nos programas de transferência de rendas distributivas, nos créditos subsidiados e nos recursos orçamentários para produção de HIS, e para urbanização e regularização de favelas (MARICATO, 2011; KLINK; DENALDI, 2015).

Entretanto, nesse mesmo período, o acesso à terra urbanizada e à moradia se manteve altamente desigual nas cidades. Em um cenário de avanços regulatórios, fortalecimento dos quadros institucionais, ampliação dos espaços de participação, e do aumento de recursos subsidiados para programas habitacionais de interesse social, a manutenção das profundas contradições socioespaciais e ambientais,

1. Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos, articulada por uma coordenação nacional, envolvendo representantes dos governos estaduais e municipais, da Caixa Econômica Federal e dos diversos segmentos da sociedade.

características da formação urbana brasileira, tem apontado para a existência de um impasse no campo da política urbana no Brasil (MARICATO, 2011; KLINK; DENALDI, 2015).

A “NÃO-APLICAÇÃO” E A EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DO EC

Os instrumentos urbanísticos regulamentados pelo EC não são autoaplicáveis e sua utilização demanda a incorporação no Plano Diretor. Por isso, o EC estabeleceu a obrigatoriedade de os municípios aprovarem ou revisarem seus planos diretores buscando incorporar os princípios e instrumentos constituídos na lei federal.

É possível afirmar que essa exigência legal resultou no aumento do número de novos PDs no país. Estudo realizado por Santos Junior e Montandon (2011) revelou que, em 2009, 87% dos 1.644 municípios com mais de 20 mil habitantes declararam ter Plano Diretor. Entretanto, o referido estudo apontou que a maioria dos municípios ainda não estava aplicando os instrumentos que fazem cumprir a função social da propriedade, ou por não ter conseguido incorporá-los ao plano, ou porque não são autoaplicáveis, isto é, sua aplicação depende de legislação complementar ainda não elaborada ou aprovada.

A ‘não aplicação’ dos instrumentos pode estar associada a diversos fatores, dentre os quais destacam-se a dificuldade do Estado de impor limites ao exercício do direito de propriedade e de lidar com os conflitos sociais decorrentes da disputa pelo espaço urbano no país (DENALDI et al., 2017); e o reduzido alcance do planejamento participativo, em função tanto dos limites da participação em uma sociedade altamente desigual, quanto da condição local para aprovar e aplicar a legislação municipal, que pressupõe a construção e manutenção de pactos socioterritoriais, o que, na maioria dos casos, não se constitui tarefa fácil (VILLAÇA, 1999; KLINK; DENALDI, 2012).

Contudo, o impasse na implementação do EC não se relaciona apenas com a dificuldade de “tirar os instrumentos do papel”, mas também com a sua efetividade, quando aplicados, de alcançarem as finalidades para as quais foram concebidos, na direção do ideário reformista.

No caso do PEUC, a despeito de sua importância para o enfrentamento da ociosidade imobiliária, até janeiro de 2015 apenas oito municípios aplicaram ou estavam aplicando o instrumento: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), além de Maringá, no Paraná, e das capitais Curitiba (PR), Goiânia (GO) e Palmas (TO) (DENALDI et al., 2015). Deste total, quatro municípios avançaram na implementação do IPTU Progressivo no Tempo: Maringá, Palmas, São Bernardo do Campo e São Paulo (BRAJATO, 2020).

Os casos de aplicação do PEUC em São Paulo e Maringá revelam que a aplicação do instrumento pode ser direcionada para diferentes finalidades, que podem se aproximar ou se afastar dos propósitos da Reforma Urbana.

Entre 2014 e 2019, São Paulo notificou 1.424 imóveis para PEUC, sendo 649 edifícios não utilizados nos distritos centrais que concentram grande parque construído ocioso. Do total notificado em área de terreno (cerca de 3 milhões de m²), quase 72% correspondiam a imóveis gravados como ZEIS de vazios distribuídos por toda a área urbana, incluindo as ZEIS do tipo 3, localizadas nos distritos centrais (BRAJATO, 2020). Em São Paulo, a aplicação do PEUC esteve direcionada tanto para o adensamento de perímetros centrais infraestruturados quanto para a promoção de HIS, em diálogo direto com os objetivos delineados no Plano Diretor Estratégico (PDE) revisado em 2014.

Em Maringá, o PD aprovado em 2006 previu a aplicação do PEUC nas macrozonas centrais e intermediárias infraestruturadas, que concentram grandes vazios urbanos, visando aumentar a oferta de lotes nas regiões consolidadas e inibir a periferização da cidade. Em 2010, a revisão do PD estendeu a incidência do PEUC para setores periféricos e regiões sem infraestrutura. Entre 2009 e 2014, Maringá notificou em duas etapas cerca de 700 proprietários de imóveis não edificadas ou subutilizadas, com 14,8 milhões

de m² no total. Na primeira etapa, a finalidade principal foi induzir a ocupação dos vazios urbanos em um cenário de forte aquecimento do setor imobiliário local e de alto preço da terra urbana. Na segunda etapa, o PEUC e o IPTU Progressivo no Tempo foram aplicados como uma alternativa para o aumento de receita do município, assumindo um viés fortemente tributário (BRAJATO, 2015). A lógica arrecadatória resultou na notificação de 600 imóveis com 10,3 milhões m² no total – sendo quase metade no setor periférico, em área predominantemente industrial, com vocação agrícola ou próxima à zona rural, e sem oferta de infraestrutura –, e contribuiu para a expansão desnecessária da malha urbana.

Brajato (2020) analisa que a experiência de São Paulo dialoga com o projeto de Reforma Urbana, pois as finalidades estiveram associadas à promoção do ordenamento territorial voltado à ocupação de imóveis em setores centrais infraestruturados e à promoção da ampliação do acesso à terra urbanizada e à moradia, por meio da sobreposição do PEUC às ZEIS de vazios. Por outro lado, o caso de Maringá revelou que o PEUC pode contribuir para processos de periferação urbana e que sua aplicação pode assumir um viés puramente arrecadatário, afastando-se de sua lógica urbanística.

No caso das ZEIS de vazios, a sua efetividade está relacionada a um conjunto de fatores: demarcação de áreas com o zoneamento especial, definição de parâmetros voltados à produção de HIS, existência de financiamento subsidiado, além de seu devido direcionamento à população de baixa renda.

A aplicação das ZEIS de vazios variou em diferentes contextos. Houve municípios que previram o instrumento em seu PD, mas não instituíram um estoque de terras e os parâmetros aplicáveis, como o Rio de Janeiro². Outros demarcaram uma quantidade de terras insuficiente para o enfrentamento dos problemas habitacionais, como Fortaleza (BRASIL, 2016).

A demarcação como ZEIS de áreas periféricas, isoladas da malha urbana ou carentes de serviços e equipamentos públicos, muitas vezes em conflito com os interesses ambientais, esvazia o sentido da utilização do instrumento, o que ocorreu em Piracicaba (GOULART; TERCI; OTERO, 2016), Curitiba (POLUCHA; NETO, 2019) e no Distrito Federal (HOLANDA; PAULA, 2018). Houve, ainda, casos em que a demarcação de ZEIS teve por objetivo flexibilizar parâmetros para objetivos distintos da produção de HIS, como em Votuporanga (SP), onde o instrumento foi utilizado para viabilizar a expansão imobiliária (CUCATO, 2017).

Em Belo Horizonte (MG) e em alguns municípios da RMSP, como Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo, a implementação das ZEIS de vazios incluiu a constituição de um estoque de terras com localização adequada (PAULA, 2018). Ressalta-se, entretanto, a importância dos regramentos relacionados às ZEIS – que definem o que pode ser construído nessas áreas e quais grupos sociais deverão ser atendidos – sem os quais o instrumento se torna ineficaz e pode ser desvirtuado para outros fins.

Santo André e São Bernardo do Campo associaram a aplicação das ZEIS ao atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos, direcionando a produção habitacional realizada nessas áreas à população de baixa renda (DENALDI et al., 2016). Entretanto, após forte pressão de empreendedores imobiliários, o conceito de HIS foi revisto e ampliado para famílias com renda de até seis salários mínimos em Santo André, em 2019, e de até cinco salários mínimos em São Bernardo do Campo, em 2020.

Em movimento inverso, o conceito de HIS em São Paulo, estabelecido pelo PDE 2002, foi inicialmente associado a famílias com renda de até seis salários mínimos, o que direcionou a maior parte da produção habitacional pelo mercado ao teto desse conceito (YAMAGUTI; DENALDI, 2020). Em 2014, com a revisão do PDE, o conceito de HIS foi dividido em duas categorias, HIS-1 e HIS-2, para famílias com renda de até

2. A possibilidade de demarcação de Áreas de Especial Interesse Social em imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados no Rio de Janeiro é prevista desde o Plano Diretor Decenal de 1992, mas sua aplicação ainda depende de lei específica que institua perímetro e parâmetros urbanísticos incidentes.

três salários mínimos, e entre três e até seis salários mínimos, respectivamente. Na maior parte das tipologias de ZEIS de vazios, é exigida a destinação de área construída mínima para HIS-1.

Ainda assim, a falta de controle do município sobre a destinação das unidades produzidas nas ZEIS pode comprometer o atendimento prioritário, conforme previsto no PD. Ressalta-se, assim, a importância do papel do poder público no estabelecimento e manutenção de regramentos apropriados às ZEIS de vazios e na garantia de que essa produção, altamente subsidiada e incentivada, seja voltada à demanda prioritária do déficit habitacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em grande medida, o ideário e projeto técnico e político da Reforma Urbana, defendido pelo MNRU e que teve sua primeira proposta formulada no Seminário do Quitandinha, resultou na aprovação do Estatuto da Cidade, gerando expectativa de reorientação da política urbana para o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, características da formação urbana brasileira.

Entretanto, após mais de duas décadas de sua edição, observa-se que muitos municípios não aplicaram os instrumentos redistributivos e regulatórios previstos no EC, e que outros aplicaram, mas não necessariamente na direção do ideário reformista ou ainda não lograram êxito na sua aplicação nessa direção. No caso dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade, evidencia-se que o conceito pode ser preenchido com diferentes conteúdos, nem sempre associados à democratização de acesso à terra urbanizada e à moradia.

É muito importante ter “leis boas” (FERNANDES, 2016), mas a lei por si só é insuficiente. Sua aplicação é uma construção social e precisa ser equacionada na esfera política. Observa-se que houve uma expectativa exagerada de mudança de rumo da política urbana com a edição do EC, que não diminuiu a força histórica do capital fundiário-imobiliário e iluminou as dificuldades em limitar o direito de propriedade. Não se pode deslocar a agenda e o eixo de luta limitando-os ao campo da regulação urbanística.

Além disso, os instrumentos dialogam com diferentes ‘modelos’ ou ‘projetos de cidade’ concorrentes que disputam a produção e a reprodução do espaço urbano. Rolnik (2012) defende que, juntamente com as conquistas dos movimentos sociais pela Reforma Urbana, o projeto neoliberal e a integração do país aos circuitos globalizados do capital, a partir das últimas décadas do Século XX, pautaram igualmente os rumos da política urbana no país. Na mesma direção, Santos Junior (2008) também discute a existência de dois modelos de planejamento em disputa que “deixam em aberto os rumos das cidades brasileiras”. Em suma, a agenda da Reforma Urbana constitui-se em um dos projetos em disputa nas cidades do Século XXI.

Por fim, se reconhece que os instrumentos são ferramentas importantes e é preciso disputar seu sentido e direcionamento, que dependem da inserção do debate acerca da produção da cidade na vida cotidiana das pessoas, ampliando a esfera política de discussão do planejamento urbano.



O site do IBAM
está de cara nova

acesse: ibam.org.br

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade**: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org.). O Estatuto da Cidade comentado. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.
- BRAJATO, D. **A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade**: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR). Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.
- BRAJATO, D. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana**: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2020.
- BRASIL, A. B. **A ineficácia das ZEIS**: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. Tese. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- CUCATO, J. As contradições no zoneamento de interesse social (zeis) no processo capitalista de (re) produção do espaço urbano: agentes e processos. **Anais XVII Encontro Nacional da ANPUR**. São Paulo, 2017.
- DENALDI, R. et al. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Projeto Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.
- DENALDI, R. et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [online]. 2017, vol.9, no2, p. 172-186. Epub, Feb 13, 2017.
- DENALDI, R. et al. **Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC**. Relatório final de pesquisa. Consórcio Intermunicipal Grande ABC; Universidade Federal do ABC, set. 2016.
- FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.
- FERNANDES, E. Estatuto da Cidade 15 anos depois: razão de descrédito ou razão de otimismo? In: ROSSBACH, A. (Org.). **A nova e a velha agenda urbana**. Uma análise de 15 anos da lei. São Paulo: Aliança das Cidades, 2016.
- GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Segregação socioespacial e política urbana em cidades médias no Brasil contemporâneo (2001-2011). **Caderno CRH**, 2016, v. 29, n. 78, p.553-570.
- HOLANDA, F. R. B. de; PAULA, R. F. M. de. Zonas especiais de interesse social nos vazios de Brasília. **Oculum ensaios**, 2018, v.15, n.2, p.209-222.
- KLINK, J.; DENALDI, R. O Plano Diretor Participativo e a Produção Social do Espaço. O Caso de Santo André (São Paulo). In: DENALDI, R. (Org.) **O Desafio de planejar a cidade. Política habitacional e urbana de Santo André/SP (1997-2008)**. São Paulo: Annablume, 2012.
- KLINK, J.; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. 2015. **Planning Theory**, v. 1, p. 1-16, 2015.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

PAULA, R. F. M. de. **Permanências e fissuras**: ZEIS vazias na experiência recente da política habitacional de Belo Horizonte. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

POLUCHA, R. S.; NETO, P. N. ZEIS x SEHIS – Análise crítica a partir do caso de Curitiba, PR. **Anais XVIII Encontro Nacional da ANPUR**. Natal, 2019.

RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da cidade na questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q., CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2003.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE Jr, N.; ROLNIK, R. (Org.). **Estatuto da cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana. 1. ed. São Paulo: Pólis, 2001, v. 4, p. 5-9.

ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. da (Org.). **Leitura da cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital; ANPUR, 2012.

SANTO AMORE, C. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade**: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade. Tese. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadoras. In: COSTA, G.M.; MENDONÇA J. G. (Org.) **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: Coleção Estado da Arte, 2008.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.) **Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, E. R. da; SILVA R. S. da. Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, nº 46, jan/jul 2005. p. 144-156.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, p. 169-244, 1999.

YAMAGUTI, R.; DENALDI, R. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo. **Oculum Ensaios**, v. 17, e204813, 2020.

Caminhando com os desafios

A IMPORTÂNCIA DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BOA VISTA - RORAIMA

Graciete Guerra da Costa

Professora Dra. Universidade Federal de Roraima - UFRR, Diretora do Centro de Ciências e Tecnologia.

Resumo: O presente artigo apresenta um olhar urbanístico sobre a importância da Revisão do Plano Diretor Participativo de Boa Vista-RR, no ano de 2023, e a garantia da participação da população de multiplicidade sociocultural em conflito, população indígena de diferentes etnias, uma população não-indígena composta de fazendeiros, empresários produtores, pequenos agricultores, garimpeiros, militares, religiosos, políticos, administradores, funcionários públicos, entre outros grupos brancos e já mestiçados, e considerável massa de mestiços que, via de regra, se identificam como brancos, numa região de disputas. Roraima. A partir de sua localização geográfica estratégica, na área de tríplice fronteira entre o Brasil, Venezuela e Guiana, no extremo Norte do País, se incumbe de estudar e discutir a problemática da Revisão do Plano Diretor Participativo de sua capital, numa cidade que sofre continuamente a perda de valores e depredação. O objetivo desse trabalho foi realizar algumas reflexões sobre esse importante momento. Nesse contexto, busca valorizar e dar visibilidade às consultas e audiências públicas, discussões e anseios da comunidade, já realizadas.

Palavras-chave:

Roraima

Revisão do Plano Diretor de Boa Vista-RR

Audiências públicas.

INTRODUÇÃO

Boa Vista, capital do Estado de Roraima está situado na porção mais Setentrional do Brasil, sua população de maioria indígena tem se manifestado nas audiências públicas e clamado por hospitais, creches, escolas, praças, saneamento básico, drenagem pluvial e iluminação pública e outros. O objetivo deste artigo é apresentar “A importância da Revisão do Plano Diretor de Boa Vista-RR, no ano de 2023” e mapear os principais desafios que a população em situação de vulnerabilidade econômica enfrenta levando em consideração a região, a cultura e o clima local. Foi mostrada desde a localização estratégica do Estado de Roraima, levando em conta seus aspectos sociais e ambientais.

Desafios grandes e complexos demandam soluções inovadoras de diferentes atores da sociedade boa-vistense. Uma delas teria como princípio básico o de preservar o patrimônio urbanístico e arquitetônico deixado pelo Plano de Darcy Aleixo Derenusson, afirmado na identidade e no imaginário da cidade e de seus cidadãos. Nesse sentido, há de se conter a ocupação do centro cívico da sanha imobiliária, que teria que se render sem ameaças.

Diante dos problemas que se deparam no tema do Plano Diretor, e do papel estruturante que a moradia tem na vida das pessoas, vemos a necessidade de ações conjuntas para trazer mudanças neste cenário tão alarmante.

A LOCALIZAÇÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO DE RORAIMA

Roraima está localizado no extremo Norte do País, a 02° 49' 12" N e 60° 40' 19", à margem do Rio Branco, e a única capital Boa Vista totalmente acima da Linha do Equador. Roraima está numa região de difícil acesso, no espaço amazônico, numa região fronteiriça – o que, no caso brasileiro, representa certa dinâmica de isolamento, uma vez que se insere na periferia do Estado nacional.

A etimologia do nome do Estado denuncia, forte presença da cultura indígena: Ro.rai.ma é formado pelos radicais Roro-imã, que na língua Macuxi significa Monte Verde; para os índios Pemón/Taurepang, quer dizer, também, Mãe dos Ventos.

Figura 1: Mapa de Roraima.



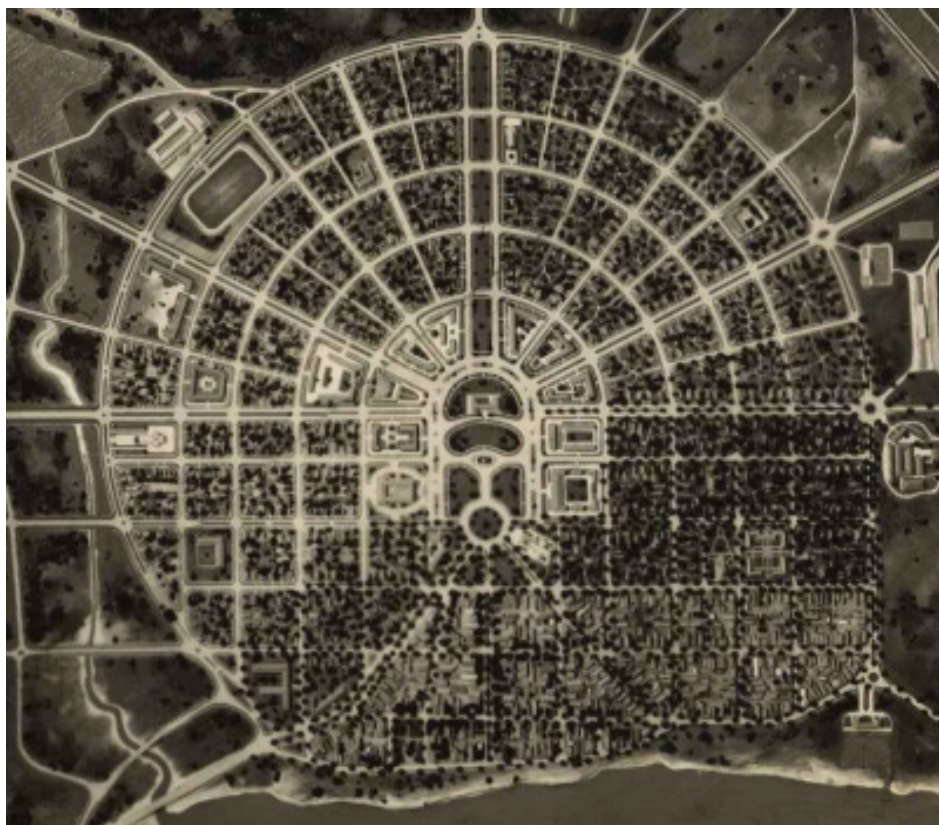
Fonte: IPHAN. PROCESSO Nº 1504-T-02. Estudo Histórico, Rio de Janeiro, (2011)

Figura 2: A localização estratégica do Estado de Roraima



Fonte: Graciete Costa, (2023)

Figura 3: Traçado do Plano Urbanístico de Boa Vista.



Fonte: Acervo de Darcy Romero Derenusson.

A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE BOA VISTA

A Universidade Federal de Roraima – UFRR possui assento nato, participa ativamente do Conselho Municipal da Cidade de Boa Vista – COMCID-BV, e vem acompanhando, desde 2018, os processos e as tentativas de editais com a finalidade de contratação de empresa para Revisão do Plano Diretor Participativo de Boa Vista, elaborado em 2006, em conjunto com a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS.

Nesse período, os conselheiros participaram de discussões sobre as repercussões sociais da ausência de políticas públicas de regularização fundiária, como: a segregação territorial, dificuldade de acesso à saúde, educação, creches, drenagem urbana, dificuldades com os serviços legais da cidade, maior exposição à violência e outros. Nessa preparação, houve por duas vezes, Curso de Regularização Fundiária, o último em agosto de 2021, realizado pelo Instituto Habita do Brasil, com turma específica para atender às especificidades de Boa Vista e discutir seus problemas.

Assentamentos informais, favelas e outros bairros residenciais pobres são um fenômeno urbano global e resultam em dados alarmantes, principalmente em países em desenvolvimento.

Finalmente, em janeiro de 2023, a Prefeitura Municipal de Boa Vista – PMBV, iniciou o processo de Revisão do Plano Diretor Participativo, com a apresentação da equipe do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM entidade com 70 anos de existência, ganhadora da licitação, responsável pela elaboração participativa da Revisão do PDBV. A equipe do IBAM esteve em Boa Vista, por diversas ocasiões, apresentando e realizando discussões nos bairros, nas escolas, no poder público, nas universidades e no COMCID-BV, uma vez que esse conselho ouve e lista as demandas das comunidades em seus diversos setores.

Na mesma época, houve a Reunião Preparatória do Plano Plurianual - PPA participativo 2024-2027, a fim de reivindicar recursos federais para projetos prioritários de drenagem, habitação popular, agricultura familiar, cozinhas comunitárias, iluminação pública, escolas, transporte público, titulação dos lotes etc.

No dia 09/03/2023 houve Audiência Pública de Mobilidade Urbana, na Câmara Municipal de Boa Vista, ocasião em que professores, arquitetos do Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU e alunos de Arquitetura e de Engenharia da UFRR participaram ativamente.

Figuras 4 e 5: Participação de alunos da UFRR na Audiências Públicas.



Fonte: Graciete Costa, (2023)

Nos dias 15 e 16/03, no auditório da Secretaria Municipal de Tecnologia da Informação, foram realizadas reuniões com a Sociedade Civil Organizada nos segmentos dos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB/RR, CAU/RR, CREA/RR, Engenharias, CRECI e outros. SINDUSCON, SECOVI, Universidades UNAMA, ESTÁCIO, CATEDRAL e outras. Mais de 40 alunos e professores da UFRR participaram desses dois dias de Audiências Públicas, na fase de discussão das propostas do Plano Diretor Participativo de Boa Vista.

No dia 17/03/2023, a Prefeitura de Boa Vista, a EMHUR e a equipe do IBAM estiveram na Universidade Federal de Roraima - UFRR, no gabinete do Reitor, para solicitar reunião com os professores, alunos e a comunidade acadêmica a fim de discutir o PDPBV. Na ocasião foi solicitado que se elaborasse um Projeto de Extensão, para acompanhamento desses trabalhos com a comunidade o que foi feito e cadastrado na Pró-Reitoria de Extensão - PRAE.

Figura 6: Reunião na UFRR com a equipe da Prefeitura de Boa Vista e do IBAM.



Fonte: Graciete Costa, (2023)

A universidade é, por natureza, o ambiente de discussão e diálogo, e um processo participativo de planejamento urbano da cidade como a Revisão o Plano Diretor não poderia deixar de ter o apoio dessa instituição de ensino.

As disputas e os debates políticos acontecem diariamente, principalmente quando os segmentos da sociedade civil fecham o seu olhar para seus interesses os mais diversos, basta verificar o que acontece em outras cidades brasileiras. Em Boa Vista, a população tem se manifestado nas audiências públicas e clamado por hospitais, creches, escolas, praças, saneamento básico, drenagem pluvial, iluminação pública e outros.

Figura 7: Vista Aérea de Boa Vista



Fonte: Graciete Costa, (2023)

Na etapa do Diagnóstico, professores e alunos da UFRR, UNAMA e Estácio participaram ativamente das reuniões comunitárias realizadas na semana de 27 a 31 de março de 2023, para ouvir a comunidade. A escolha das escolas públicas municipais para essas reuniões foi uma experiência pensada no sentido de reunir o máximo de pessoas da comunidade num local de fácil acesso.

Em todas as cidades brasileiras, as audiências públicas são alvo de preocupação em relação à sua efetividade e o esforço das equipes de trabalho, mesmo nos centros das grandes regiões.

Figura 8: Reuniões comunitárias de 28 de março de 2023



Fonte: Graciete Costa, (2023)

Há sempre os grupos e segmentos interessados em questões particulares e individuais, e é por isso que a população e a sociedade civil organizada têm que estar atentas às demandas da coletividade na malha urbana da cidade.

O desafio da habitação é muito abrangente, com diferentes níveis de vulnerabilidade, como pessoas em situação de rua e famílias com ônus excessivo de aluguel. Entende-se que parte desse desafio só poderá ser devidamente resolvido pelo poder público e pelas organizações da sociedade civil, pela vulnerabilidade da população a que se quer impactar e pela possibilidade de desembolso.

Durante o mês de maio de 2023 foi lançada pelo poder público uma enquete, para ouvir a população, que não teve oportunidade de participar das reuniões presenciais ocorridas na semana de 27 a 31 de março de 2023. O questionário abordava temas relacionados ao planejamento territorial, mobilidade urbana, habitação, meio ambiente, infraestrutura urbana e outros. Acredita-se que o cidadão teve oportunidade de opinar sobre a qualidade dos serviços públicos e o poder público a de criar projetos com dados mais refinados.

As soluções eficazes para os problemas de habitação podem envolver o trabalho em conjunto de diferentes atores: poder público, privado e sociedade civil, principalmente pensando na geração de impacto para a população de baixa renda, ou sem nenhuma renda.

Aos arquitetos e urbanistas cabem as perguntas: Quais são as reais necessidades da população em situação de vulnerabilidade econômica em Boa Vista? Quais os principais desafios em relação à moradia? Quais ações podem gerar impacto social e trazer melhorias à vida dessas pessoas? Como estão o mercado, as políticas e os programas governamentais? Para quais oportunidades eles apontam?

A questão Metropolitana na Região de Boa Vista Boa deve ser tratada como um fenômeno, que tem suas particularidades na capital de Roraima. Tem sido objeto de estudos e preocupações, principalmente no que diz respeito ao aumento de sua população, advinda da crise humanitária venezuelana, que impacta

seus serviços de saúde e educação. Entretanto, o patrimônio urbanístico e arquitetônico deixado pelo plano de Derenusson deve ser afirmado na identidade e no imaginário da cidade e seus cidadãos. Roraima tem a maior população indígena do país, e possui a menor população do Brasil. De acordo com o IBGE, em 2010 Boa Vista tinha 284.313 habitantes, em 2020 a população quase dobrou para 419.652 habitantes. Em 2022, passou para 413.486 habitantes, com uma densidade demográfica de 72,71 habitante por quilômetro quadrado. A cidade está sendo pressionada por essa população, cada vez mais carente e desassistida e essas transformações morfológicas e funcionais se fazem presentes na dinâmica social da urbe.

Por ser um tema estruturante, a habitação é objeto de novas leis e políticas públicas constantemente. É fundamental estar atento às mudanças. Na Revisão do Plano Diretor Participativo há espaço para se pensar em novas soluções, no direito à cidade, como demonstrado no Workshop de Habitação de Interesse Social, realizado em 15 e 16 de junho/2023, pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo na UFRR.

O fim do garimpo ilegal e a desocupação das Terras Indígenas trouxeram para Boa Vista o aumento da criminalidade e da pobreza, pela forte movimentação na dinâmica da cidade. Observa-se aumento da população em situação de rua e alguns bairros com ocupações irregulares onde antes não havia. Abrigos improvisados e palafitas ocupando áreas de lagoas e margens de igarapés.

É sabido que a competência do Município de Boa Vista é limitada para enfrentar essas pressões no seu território. Por outro lado, “todo o território do município da capital de Roraima também está situado na faixa de fronteira de 150 km definida por lei (Lei Federal n.º 6.634/1979), o que expõe a jurisdição do território municipal a alguns padrões e exigências, inclusive de uso e ocupação do solo, à esfera superior de governo, notadamente ao Ministério da Defesa. Posteriormente, a Constituição Federal assim incluiu e definiu a faixa de fronteira como bem da União”:

Art. 20. São bens da União:

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

O Estado de Roraima passou por intervenção federal, e continua com operações da Força Nacional de Segurança Pública, organizadas pelo Ministério da Defesa, do Meio Ambiente e outros. As cidades amazônicas, incluindo Belém, Manaus, Porto Velho, Rio Branco e Boa Vista são cidades de contrastes, com áreas nobres dotadas de boa infraestrutura e equipamentos urbanos de boa qualidade e a outra pobre, carente de tudo, de água potável, de planejamento urbano, iluminação até e principalmente de assistência técnica dos arquitetos.

Os assentamentos informais em Boa Vista são o resultado de uma série de fatores, como: crescimento da população; migração venezuelana; falta de moradias a preços acessíveis para os mais pobres; vulnerabilidade econômica e trabalho mal pago; discriminação e marginalização dos indígenas; deslocamentos causados por conflitos, desastres naturais e mudanças climáticas; contaminação do Rio Branco pelo garimpo ilegal.

Outro aspecto abordado nas reuniões comunitárias foi a falta de arborização urbana como um dos mais preocupantes problemas que a população local enfrenta. Não existe projeto de urbanismo que harmonize e traga conforto térmico à uma área, com a falta de arborização, o que impacta na qualidade de vida da população. Seja nos canteiros de meio fio, ou na praça existente, a carência é total. A arborização urbana é importante para as cidades e, em Boa Vista, se torna essencial pelas suas características climáticas,

Localizada muito próxima da Linha do Equador e inserida no Bioma Amazônico, a cidade possui altas temperaturas durante o ano, bem como ilhas de calor e grande insolação. Dessa forma, possuir passeios sombreados é a melhor forma de garantir conforto no caminhar pela cidade, promovendo maior facilidade no deslocamento, e incentivando as pessoas a andarem mais a pé e de bicicleta.

É obrigação de todo cidadão, e desafiador assegurar que a população de Boa Vista, diversa e desigual em suas origens, formada por maioria indígena, seja protagonista na Revisão do Plano Diretor da cidade. De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência, fora de seu controle. No entanto, hoje, a questão de moradia é um dos principais desafios globais, pois grande parte da população mais pobre vive em situações precárias, não só no Brasil.

CONCLUSÕES

As conclusões são parciais uma vez que a Revisão do Plano Diretor Participativo de Boa Vista está em andamento, e abre uma grande janela de oportunidades para que a população se manifeste. As condições e a localização da casa e do bairro onde se vive influenciam diretamente a saúde, a qualidade de vida, o acesso e as oportunidades de desenvolvimento das pessoas.

Uma moradia adequada é fundamental para a segurança e o bem-estar das pessoas. Tornar o morar em algo seguro, digno, confortável e saudável tem um poder transformador e pode impactar de forma transversal e positiva pessoas, famílias e a cidade como um todo.

As soluções para os problemas da cidade são complexas, sendo que as iniciativas pensadas pela comunidade têm dificuldades de organização. Nesse sentido, a Revisão do Plano Diretor Participativo poderá exigir novas estruturas e articulações, para realizar a costura dos vários interesses em cada segmento da comunidade.

O crescimento urbano ocorre, assim, pela informalidade, espraiamento, mercantilização da terra e fragmentação espacial, resultando em diversas formas de exclusão social, desigualdades e violação de direitos humanos. Uma cidade é sempre uma concentração de oportunidades, não uma aglomeração de casas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Departamento Nacional de Produção Mineral. **Levantamento de Recursos Naturais**. Folha NA- 20 Boa Vista e NA-21 Tumucumaque, NB-21. Vol.8. Rio de Janeiro, DNPM: Projeto RADAMBRASIL, 1975.

BOA VISTA (RR). **Lei complementar n. 924, de 28 de novembro de 2006**. dispõe sobre o plano diretor estratégico e participativo de Boa Vista e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.boavista.rr.leg.br/norma/pesquisar> Acesso em: 21/07/2023.

CENTRO DE INFORMAÇÃO DIOCESE DE RORAIMA. **Índios de Roraima**: Makuxi, Taurepang, Ingarikó, Wapixana. Brasília-DF. Ed. Coronário, 1989. (Coleção Histórico-Antropológico n.º 1).

COSTA, Graciete Guerra da. **Fortes Portugueses na Amazônia Brasileira**. Brasília, 2014. 148p. Tese de Pós-doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, 2014.

COSTA, Graciete Guerra da. Fortificações da Amazônia. **NAVIGATOR**, Rio de Janeiro, v. 10 n. 20, 2014.

FERREIRA, Alexandre Rodrigues. **Viagem ao Brasil**. A Expedição Filosófica pelas Capitanias do Pará, Rio Negro, Mato Grosso e Cuyabá Rio de Janeiro: Kapa Editorial, 2007. (3 volumes.).

MILLER, Robert Pritchard et al. **Levantamento etnoecológico das terras indígenas do Complexo Makuxi-Wapixana**: Anaro, Barata/Livramento, Boqueirão, Raimundão, Jacamim, Moskow, Muriru, Tabalascada e Raposa/Serra do Sol. Brasília: FUNAI/PPTAL/GTZ, 2008.

RIBEIRO, Ricky; SOUSA, Marcos de. **Caminhabilidade nas cidades brasileiras**: muito além das calçadas. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/caminhabilidade-nas-cidades-brasileiras.pdf> acesso em: 21 jul. 2023.

SCHAEFER, C. E. R.; CRUZ, N. M. C.; SILVA, C. M.; REZENDE, S. B. Palynology of Paleosols from Roraima, north Amazonia. **Revista Brasileira de Ciências do Solo**, v. 18. N. 2, p.325-333, 1994.



MINHA EXPERIÊNCIA, O IBAM E O TEMA URBANO AMBIENTAL

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos

Arquiteto Urbanista – Superintendente da área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM

Meu interesse pelo Planejamento Urbano e pelas recorrentes idiossincrasias de nossas cidades remonta aos tempos de estudante universitário, quando ainda na condição de estagiário do escritório do Arquiteto Alex Nicollaef, tive a oportunidade de integrar a equipe de elaboração dos Planos de Ação Imediata dos municípios mineiros de Santos Dumont e Poços de Caldas. Recém-formado, em finais de 1974, por convite do Arquiteto Almir Fernandes, que havia sido meu professor na Faculdade, fui convidado para integrar a equipe responsável pela regionalização do então novo Estado do Rio de Janeiro, resultante da fusão dos até então estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

O interesse pelo Planejamento das cidades e Municípios me levou então a cobiçar um lugarzinho no IBAM, instituição que foi pioneira no tratamento do tema e que em pleno Regime Militar, conseguia sobreviver e acolher boa parte dos profissionais já consagrados da área, ou que viriam a se consagrar no futuro.

Essa experiência do Instituto data ainda da segunda metade dos anos 60 do século passado, quando o foco sobre a questão urbana, sobretudo o relativo à gestão do solo urbano, função que ao longo dos anos permaneceu sob a responsabilidade da instância municipal ganhou cada vez maior fôlego, com a ação dos então recém-criados: Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU; Banco Nacional de Habitação – BNH; e Secretaria de Articulação com Estados e Municípios – SAREM. Embora num período fortemente centralizado e centralizador, ou talvez por isso, havia uma preocupação dos gestores do tema no Governo Federal, em dotar as instâncias descentralizadas de Governo de instrumentos e servidores capacitados para a gestão dos territórios urbanos. Em função de tais fatores o IBAM criou nesse período a primeira Escola de Governo para servidores estaduais e, sobretudo, municipais, a Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR, hoje Faculdade IBAM – e o Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas - CPU – atual área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – DUMA.

Na ENSUR, entre outras modalidades de Capacitação, foram então implementados programas de pós-graduação, com carga-horária de 960 horas, nos quais os participantes selecionados recebiam cerca de 600 horas de capacitação presencial e dedicavam os três meses finais dos cursos ao desenvolvimento de projetos, planos ou programas, em parceria com Municípios selecionados e respectivas equipes locais, visando ao desenvolvimento de Planos e Projetos Urbanos

Destacam-se em relação ao tema urbano ambiental, os Cursos de Engenharia de Sistemas Urbanos – destinado ao desenvolvimento pelos participantes de projetos de engenharia urbana – vias, saneamento básico, cemitérios, parques e praças, entre outros situados no campo de ação da instância municipal – e o Curso de Urbanismo e Administração Municipal CEMUAM (sigla que até o ano de 1989 se manteve, embora com o nome de Curso de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Municipal e Urbano) destinado a instrumentalizar os participantes na elaboração de Planos Municipais e Urbanos de Desenvolvimento, elaboração de normas urbanísticas, códigos de obra e edificações ou Planos de Fomento ao Desenvolvimento do Território Municipal, nos chamados estágios de campo, sempre realizados em pequenos municípios de uma mesma microrregião, os participantes, monitorados pela equipe técnica e professores do Instituto desenvolviam e implementavam os projetos, compartilhados pelas equipes locais.

Foi ainda em 1975, que fui convidado a ingressar provisoriamente no IBAM, na condição de monitor da cadeira de Planejamento Urbano no CESU e a assumir em 1976 a titularidade da mesma, nos anos de 1976 e 77. Em 1978, fui convidado a ingressar definitivamente no corpo técnico do IBAM, particularmente no da ENSUR, onde fui coadjuvante do Arquiteto João Ricardo Batista Serram, na Coordenação do CEMUAM, nos anos de 1978 a 1980, assumindo à Coordenação do Curso em 1981, função que exerci até 1987.

Particularmente deve ser realçado o fato de que nesses Programas a questão ambiental já se fazia presente, principalmente a partir da Conferência das Nações Unidas Habitat I (Vancouver / 1976) e do cofinanciamento desde 1978 ao CEMUAM, pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente FEEMA, (primeiro órgão governamental criado no país com a finalidade de proteger e fomentar a proteção do meio ambiente), além da Conferência das Nações Unidas conhecida como RIO 92, na qual o IBAM participou ativamente, quando em parceria com o Instituto Social de Estudos da Religião – ISER – e - REDEH – Rede pelos Direitos Humanos, constituiu a Parceria 21, que elaborou dois dos seis capítulos do documento subsidiário da participação brasileira na dita Conferência, foram eles: “Cidades Sustentáveis” e “Redução das Desigualdades Sociais”, quando começou a ser sedimentado o conceito de desenvolvimento sustentável.

Estive, com os colegas do Instituto, ombreado nessas iniciativas e na luta pelo Estatuto da Cidade e, a partir dele (2001), buscando incorporar aos instrumentos de gestão urbana que já desenvolvíamos, os princípios norteados pela Constituição e pelo Estatuto, que preconizam a participação social na formulação da Política Urbana Municipal, tendo como peça fundamental o Plano Diretor, e a busca da função social da cidade e da propriedade.

Progressivamente a agenda urbana foi se ampliando e da mesma forma ampliaram-se as ações do IBAM, que segue acompanhando e incorporando temas, cada vez mais contemporâneos e urgentes para as cidades brasileiras, em suas ações de capacitação e de assistência técnica, cujos princípios estão claramente demarcados nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODSs e na Nova Agenda Urbana – NAU. Assim tem dedicado especial atenção às mudanças climáticas e seus impactos sobre os meios urbanos e também em territórios mais amplos, como as Regiões Metropolitanas ou em projetos Regionais e Mesorregionais.

Temas como conforto ambiental, previsão e resiliência aos efeitos mais sentidos das mudanças do clima sobre às cidades – alagamentos, enchentes, ocupações ao longo de costas oceânicas ou ribeirinhas, ampliação dos níveis de marés (inclusive em cidades ribeirinhas), ocupações e deslizamentos de encostas e quaisquer outros elementos que ponham em risco a ambiência urbana e a vida das pessoas vem sendo objeto de tratamento especial nos Planos Diretores e nas normas urbanísticas complementares que desenvolvemos ou fornecemos apoio técnico.

Hoje e há cerca de dez anos tenho a honra de atuar como Superintendente das áreas de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e de Desenvolvimento Econômico e Social. buscando integrar os desafios da gestão territorial à busca por cidades mais resilientes, equânimes e socialmente justas

Nesse período (1975 a 2023) praticamente tudo o que sei e dissemino até hoje, aprendi e ensinei no IBAM. Nessa casa que também é minha casa, compartilhei ideias, conheci o país, seus biomas, suas cidades, produzi e consumi conhecimentos sobre o tema, pois o IBAM era e continua sendo, antes de tudo uma Instituição produtora e disseminadora de conhecimentos.



A TESSITURA DE UMA FORMAÇÃO PESSOAL E PROFISSIONAL PARA ATUAÇÃO DA AMAZÔNIA

Ana Claudia Duarte Cardoso

Professora Titular da Universidade Federal do Pará e Pesquisadora do CNPQ

As memórias dos anos 1970 denunciam que a profissional que sou começou sua formação na infância, nas visões marcantes de viagens no Rio Tocantins e nas experiências na pequena cidade de Tucuruí, terra de onde meus pais vieram. No caminho pelo rio, havia vilas enormes iluminadas por velas, e na pequena Tucuruí havia igarapés com peixes que cortavam a cidade onde tomávamos banho, árvores enormes que sombreavam as ruas a partir de seus eixos, pomares públicos onde as crianças buscavam frutas para o lanche e o sítio do vovô de onde vinha comida em abundância. Eu fui testemunha de como a cidade era misturada com a natureza, e de como havia muita vida para além das cidades.

Em Belém, cidade onde nasci, já estudante de Arquitetura e Urbanismo no final da década de 1980, pude reconhecer as diferenças entre centro e periferia quando andei pela primeira vez na avenida Bernardo Sayão, que à época parecia emular um cenário de *Blade Runner*, com tantos fios emaranhados, com materiais e dimensões tão diferentes daqueles da Belém turística. Também conheci, por meio de relatos, um pouco sobre a diáspora de tios e primos durante a década de 1980, década de profundas mudanças. A construção da hidrelétrica em Tucuruí era reportada pelos homens da família como indicador de progresso e pelas mulheres como algo trágico, diante da observação de tantas tragédias pessoais e familiares. Chegavam as histórias daqueles que foram para os garimpos da Serra Pelada, no sudeste do Pará, ou de Itaituba, no oeste do estado, e dos parentes que migraram para Macapá.

Ainda neste período, quando visitava familiares em Belém, eu me perguntava: “Por que estes vivem sobre estivas no alagado? Por que estes vivem em um conjunto habitacional? E por que há os que moram no centro?” Nos anos 70, a COHAB Pará implantou um dos maiores complexos habitacionais financiados pelo Banco Nacional de Habitação, mas quem vinha do interior estava nas áreas informais, nas baixadas, já que os conjuntos eram destinados a pessoas assalariadas. Até hoje é difícil entender que Belém sempre foi uma cidade terciária, e que na região é comum existir trabalho que não é contabilizado como formal (o trabalho sazonal na pesca, na coleta, nas roças) combinado com o trabalho nas feiras e pequenos serviços. Foram necessários 22 anos e uma tese de doutorado concluída para que eu compreendesse as decisões desses familiares, à primeira vista tão contraintuitivas para uma jovem estudante.

O Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará foi criado em 1964 vinculado ao Centro de Tecnologia (para treinar pessoas a colocar a mão na massa). Seu corpo docente foi constituído por professores oriundos do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, com sua primeira turma voltada para a formação de engenheiros civis que desejavam ampliar suas competências profissionais. Belém contou com um legado arquitetônico e urbanístico importante, seja da época pombalina, quando espaços públicos monumentais realçaram palácios e igrejas finalizados pelo arquiteto italiano Antônio Landi, seja do ciclo da borracha, quando tudo da área central vinha da Europa (calçadas, equipamentos de ferro, tipologias, etc.). Era compreensível o interesse da elite intelectual por este campo.

Naquele momento histórico, também esperava-se que a universidade viabilizasse a formação de quem operaria a colonização, e isso não causava nenhum estranhamento porque essa sempre foi a missão de Belém, desde que, em 1616, ela deixou de ser a Mairi Tupinambá. Nos anos 1980 e 1990, qualquer disciplina prática de urbanismo tinha como exercício o projeto de uma *company town* - vilas das companhias que operavam os grandes projetos de exploração na região. E todo o repertório urbanístico advinha do movimento moderno.

Durante a graduação (1986-1990), as publicações das editoras Projeto e Gustavo Gilli atiçaram a minha curiosidade e a necessidade de seguir da graduação para o mestrado. Fui para a Universidade de Brasília, onde aconteciam os Seminários de Desenho Urbano. Em um prefácio de um dos anais dos SEDUR, eu reencontrava Carlos Nelson Ferreira dos Santos, o autor de “A Cidade como um Jogo de Cartas”, instigando as novas gerações. A proposta do livro citado, para meia dúzia de cidades em Roraima, transcendia a formulação batida dos manuais para fazer *company towns* e indicava um caminho atraente pelos meandros do desenho urbano. Nesta linha, as posturas críticas de professores da UnB me atraíam, porque pareciam mais palpáveis para uma arquiteta do que a formação multidisciplinar do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA, disponível na UFPA. Arroubos de juventude, pois foi graças a uma iniciativa do NAEA (a elaboração de um projeto para um Centro de Treinamento de Agricultores em Marabá), que participei de uma missão à Marabá, terra natal de minha mãe, onde conheci o urbanismo modernista da Nova Marabá. Lá, vi o trem que passava por minutos sem fim com minério de ferro, no caminho visitei a UHE Tucuruí e a vila (*company town*) da Eletronorte. Lembro de um professor me perguntar para quê fazer mestrado se havia tanto o que fazer no Pará (para alguns escritórios). Era início dos anos 1990, e eu tinha clareza de que o que ele falava não era para uma garota cuja família não era da capital.

Nada fazia sentido, e a única coisa que eu sabia era que sabia muito pouco.

O contato com Brasília me fez pensar bastante sobre que país é esse... Os debates no Instituto de Arquitetura Urbanismo e Artes eram muito interessantes (lá, havia um instituto independente dedicado à arquitetura e urbanismo!). Os ateliês, a experiência dos mestres, os colegas de todo o Brasil e de países vizinhos ofereceram o que eu procurava. Mas a vida seguia incerta... Ao olhar para Belém, tinha a impressão de que não poderia aplicar o que eu aprendi tão facilmente, visto que as teorias sobre urbanismo de origem euro-americana (estudos morfológicos, de sintaxe espacial, bioclimáticos, estéticos e funcionais) estavam distantes de matrizes culturais locais. Na periferia do capitalismo, predomina o improviso, seja na gestão ou na produção do espaço. E a potência das águas, o adensamento das baixadas, a pressão pela renovação de estruturas históricas, pareciam ser objeto de espacialidades dissociados entre si, até a difusão das plataformas de geoprocessamento permitirem a sobreposição de camadas de informação algumas décadas depois.

Achei que era melhor estudar mais e buscar um trabalho na universidade. Voltei à UFPA como uma jovem professora substituta. Quando eu já era professora efetiva, pude participar de uma pesquisa nacional conduzida pelo IPEA sobre “Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano” em nove cidades brasileiras, experiência que situou melhor minhas angústias.

Depois disso, submeti uma proposta de doutorado à Capes para estudar no exterior, pois eu não acreditava que encontraria o que eu precisava nas universidades brasileiras. Fui estudar na Oxford Brookes University, na Inglaterra, ainda na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Fiquei muito impressionada com o acervo das bibliotecas, com o quanto havia de acúmulo a respeito de países da América Latina, África e Ásia, e impressionada, também, sobre como a narrativa acerca da informalidade mudou no decorrer do tempo. Pude escrever uma tese sobre a perspectivas de vida das pessoas em relação aos processos de consolidação das Baixadas de Belém (espaços alagáveis que foram ocupados informalmente). Vi que as configurações espaciais eram muito importantes para acelerar ou estagnar as transformações. Mas percebia que apenas estudar Belém não permitia responder muitas perguntas, era preciso sair, andar por outros lugares. Voltei do doutorado em outubro de 2002 com uma tese e uma filha, pouco antes da eleição do presidente Lula, e, em menos de um mês, tive que assumir a coordenação do Curso. A situação era de total penúria.

Em 2003 começaram as mudanças. Após dez anos da ECO 92 a Agenda 21 começava a alcançar a escala dos municípios, e logo em seguida o recém aprovado Estatuto da Cidade inspirava uma Campanha para Elaboração de Planos Diretores Participativos, no recém-criado Ministério da Cidade. Começaram a chegar os pedidos de ajuda à UFPA, pois os municípios da Amazônia eram demasiadamente desafiadores para os escritórios profissionais estabelecidos.

A partir daí, um horizonte novo se abriu: ações interinstitucionais e editais do Ministério das Cidades e CNPQ viabilizaram a formação de equipes interdisciplinares e um grupo de jovens professores passou a circular pelos municípios paraenses. Isso foi reforçado por uma iniciativa da Fundação Ford de financiar uma parceria da FASE Amazônia com a UFPA, que teve o objetivo era fomentar a construção de uma narrativa sobre a Amazônia pelos amazônidas. Esta parceria gerou um projeto demonstrativo, livros e trocas com o movimento social. Ali, eu comecei a formação que eu buscava, no entanto foi uma pena termos nos perdido da Agenda21 tão rapidamente.

Os municípios da Amazônia não contavam com cartografias organizadas e a sistematização das representações era muito reveladora. As viagens de campo surpreendiam com processos e fatos: eu e o professor José Júlio Ferreira Lima estávamos em Altamira no dia do assassinato de Irmã Dorothy Stang e ouvimos as salvas de tiros em comemoração ao fato naquela noite. Na tentativa de explicar a agenda urbana aos movimentos sociais, aprendi como o desmatamento era imposto nos anos 70; também observei que nossos municípios contavam com centenas de localidades (vilas e comunidades) além das cidades; que os lotes eram maiores do que os que o Estatuto da Cidade assumia como regularizáveis e que as cidades improvisadas ao longo da Transamazônica se tratavam de meros vestígios de uma concepção de Urbanismo Rural que foi desenhada no Rio de Janeiro, entre outras coisas.

Vimos como as cidades planejadas pela Eletronorte para remanejamento de cidades inteiras atingidas pelo lago da UHE Tucuruí nasceram como siamesas, tinham uma parte modernista e outra informal. Ouvi das prefeituras narrativas orgulhosas de que estavam criando loteamentos, que na prática eram totalmente desarticulados da topografia e geravam declividades proibitivas para pedestres e veículos ligados a serviços públicos. Por outro lado, pude ver a lógica de expansão linear das cidades e vilas ribeirinhas, que seguiam o ritmo das águas e não contavam com nenhum enquadramento nas políticas públicas. Eram muitas Amazonas... E a produção social do espaço era o reverso da produção social do risco e (da degradação) da natureza. O maior percentual de população urbanizada nem sempre melhorou a vida das pessoas: nas áreas periféricas e periurbanas, por exemplo, o racismo ambiental institucionalizado potencializou inúmeras formas de violências.

Havia muito o que sistematizar, participávamos de redes nacionais, mas o caso de Belém era sempre o que estava fora da curva. Em contrapartida, uma vez que a região “não tinha vocação” para fomento de centros de pesquisa, a pós-graduação nas áreas ligadas ao urbano e às cidades só foi adensada na segunda década do século XXI. Como poderia a periferia passar a pensar por si própria?

Após o trabalho com o movimento social, participei da gestão estadual, durante o governo de Ana Julia Carepa e pude aprender mais sobre os diversos campos das políticas públicas. Ao sair do governo, fui para a UFRN integrar a equipe de implantação da graduação em políticas públicas e pós-graduação com foco nos estudos urbanos e regionais. Ali, aprendi sobre a liderança acadêmica de mulheres, sobre a construção de redes e mais um pouco sobre diálogos interdisciplinares. Os contrastes entre o semiárido, a costa atlântica e a floresta tropical, iluminavam teorias e experiências passadas.

Nesta época participei de um esforço com pesquisadores do INPE, da UFMG, da Unicamp e da Fiocruz para desenhar um projeto que pretendia investigar o urbano amazônico contemporâneo. Este projeto me trouxe de volta à Belém e à UFPA, assim como me apresentou ao mundo das grandes corporações. Foi a implantação de um instituto tecnológico vinculado à Vale, ainda no final da década de ouro das commodities, que aportou recursos para a nossa iniciativa. A capacitação de pessoas, o acesso às geotecnologias e o intenso debate sobre a Amazônia urbana criaram vínculos que se desdobram até o presente.

A participação em eventos no exterior levou a parcerias internacionais e à aproximação de temas ligados à etnicidade e à ecologia, ao mesmo tempo em que a lei de Cotas ampliou a representatividade de grupos racializados e periféricos nos cursos de graduação. As cobranças por referências adequadas às suas realidades e a inesperada restrição provocada pela pandemia de COVID-19 levaram a novas experiências de extensão e de pesquisa ação. A impossibilidade de realização de pesquisa de campo obrigou a procura de

membros de comunidades, para tornar possíveis os levantamentos e esse movimento aprofundou questões e apontou novos caminhos para as pesquisas na pós-graduação do grupo de estudantes que oriento.

A discussão da urbanização não pode ser dissociada do debate sobre ecossistemas, porque o que deveria estar em discussão na região não seria o direito à cidade, mas sim o direito ao viver bem, e a produzir e permanecer no território. Este último trata-se do espaço de moradia e de produção daqueles que dependem da floresta viva e detêm saberes ancestrais sobre os ritmos e ciclos da natureza, mas, que em razão do racismo, são transformados em mão de obra desqualificada nas periferias das cidades.

Mais do que nunca, o diálogo interdisciplinar auxilia a investigação no campo da arquitetura e urbanismo. A interseccionalidade emerge como um aspecto a ser incorporado com urgência na tentativa de compreensão das espacialidades e processos amazônicos, o que demanda uma autocrítica profunda das universidades quanto a seu papel na colonização de mentes, saberes e poderes. Isso acontece exatamente quando a financeirização aglutina instituições de formação superior privadas em grandes redes, que padronizam conteúdos, e direcionam a formação no sentido da generalidade demandada pelo mercado.

Quem são os profissionais que atuam na administração pública, no setor privado e no terceiro setor atualmente? Como reuniremos esforços para superar as faces mais conservadoras, negacionistas, misóginas e racistas do Brasil, expostas nos últimos anos? Por quanto tempo poderemos fingir que o enfrentamento dos impactos das mudanças climáticas se restringe ao desmatamento e que não precisamos tratar da urbanização como parte dessa crise? Ou até quando vamos fingir que os grandes detentores de terra dentro e fora da cidade atuam de modo articulado?

Se conhecêssemos mais sobre as práticas nativas de produção do espaço da vida cotidiana na Amazônia, poderíamos estar nos preparando para lidar melhor com a elevação do nível do mar, teríamos mais cidades esponjas e mais constelações de assentamentos pequenos do que cidades que desejam crescer indefinidamente. O século XX acabou, mas a inércia da atuação profissional que ele difundiu ainda é forte. Todavia, a crise climática lembra que aquele ideário esgotou seus limites e que é preciso reinventar a ação agora!

O momento requer que olhemos para trás e que percebamos que o futuro depende de correções de curso, ou mesmo de objetivos. Para quem trabalham os arquitetos e urbanistas do Brasil?



CIDADE REAL E CIDADES INVENTADAS

Claudio Miranda
Arquiteto e Urbanista

Desde o início do processo acelerado de urbanização no nosso país, nunca houve políticas adequadas e recursos públicos suficientes para o enfrentamento da questão habitacional de interesse social. O resultado dessa deficiência foi a profusão de favelas e assentamentos precários no país inteiro, associada às externalidades desse processo relacionados com a ausência de saneamento, a ocupação de áreas de risco com as catástrofes repetitivas e anunciadas das épocas de chuva e a pesada segregação dessa parte da população que são vítimas não favorecidas pelo processo de urbanização das nossas cidades.

Sessenta anos atrás, era realizado o Seminário do Quitandinha, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, que acontecia em resposta à necessidade premente que se anunciava de Planejamento Urbano e de soluções para o grave problema habitacional que avançava nas grandes cidades brasileiras.

A exemplo dos projetos de Pereira Passos da primeira década do século passado no Rio de Janeiro, se inicia com o governo militar, o combate as ocupações irregulares de baixa renda com uma nova leva de “remoção” das favelas e assentamentos precários situadas em áreas de interesse do capital imobiliário nas grandes capitais do país. Por incrível que pareça até recentemente, as políticas habitacionais no país, ainda têm utilizado a violência das expulsões de comunidades ocupantes de áreas almejadas por determinados grupos de interesse. Nós, da academia e espaços da gestão pública, nesses sessenta anos, gastamos muita energia na negação da perversidade desses processos de remoção, criando terminologias próprias na construção de programas habitacionais conseguindo, no máximo, substituir, no repertório das políticas públicas, a palavra remoção por expressões menos agressivas como remanejamento, reassentamento, realocação e desocupação não forçada.

Os programas habitacionais gerados pelas políticas públicas governamentais, têm sido, desde 1964, no ano de criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, sempre “muito bem pensados” e organizados e tendo objetivos políticos diretos declaráveis, o combate ao déficit quantitativo habitacional e a geração de emprego no segmento da construção civil. Esses objetivos têm sido estruturados não pela necessidade do valor de uso de uma moradia mas, principalmente, pelo seu valor patrimonial que confere a seus beneficiários uma chance insuperável de mobilidade social baseada na introjeção subliminar do paradigma capitalista do acesso à “casa própria”.

Entre os objetivos diretos não declaráveis encontram-se a geração de renda para as grandes empresas do segmento da Construção Civil amparadas pela poderosa Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil que lutam com todas as forças para serem privilegiadas pelos programas habitacionais que, por atuarem no segmento denominado de interesse social, escapam da dura concorrência do mercado do processo de venda de unidades habitacionais. Além da ausência de um mercado, os retornos financeiros recebem a vantagem da liquidez direta dos recursos aplicados, sem os gastos com propaganda e marketing. Concorrem também nesse campo de vantagens e benefícios para os investidores das empresas construtoras, o ganho da renda fundiária obtido pelos investidores de capital imobilizado em glebas urbanizáveis que, via de regra usam seu poder junto aos gestores do executivo do Estado e Prefeituras para gerar valorização a partir de toda a infraestrutura financiada para viabilizar os empreendimentos. Entre também os “benefícios” não declaráveis mais perversos, as ações já mencionadas de “remoção” de assentamentos precários de áreas urbanas bem localizadas para abrir espaço para o capital e as classes que são por ele privilegiadas.

As peculiaridades dos programas habitacionais acima descritos, vêm fazendo parte, nesses 60 anos, de todos os programas habitacionais de todos os tipos de governo de plantão. Em que pesem as ações dos movimentos sociais de Reforma Urbana e as próprias estruturas executivas públicas finalísticas, o processo de desvirtuação das políticas públicas habitacionais esteve sempre presente, aumentando a desigualdade social, a exclusão social e a segregação socioespacial, para obtenção, pelos construtores e donos de terra, da renda fundiária e imobiliária.

Nesse contexto político social, o BNH, em seus 22 anos de existência, assumiu o estigma histórico de vilão das políticas habitacionais e do indutor da construção das famosas “Cidades de Deus” espalhadas pelo país.

Entretanto, nesses 22 anos do BNH, foi criado o FGTS que até hoje, é a principal fonte de recursos das políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano do país. Foram criados programas inovadores como o Projeto CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada, que pode ser considerado como um embrião das Operações Urbanas Consorciadas, o Programa PROMORAR que procurou tratar a questão da Regularização Fundiária de forma estrutural, com a execução de intervenções visando a melhoria dos

núcleos habitacionais e das favelas sem implicar na remoção dos moradores, o Programa PROFILURB de financiamento de lotes urbanizados e o FICAM, que de forma articulada ao PROFILURB visava o financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse social, procurando consolidar a autoconstrução como alternativa efetiva aos programas convencionais.

A época do BNH, deixou também a experiência de um protagonismo dos Governos Estaduais na condução das políticas públicas de habitação por meio da atuação das COHABs, companhias estaduais de habitação que mantinham equipes multidisciplinares nas atividades de gestão dos programas habitacionais, promovendo uma articulação dos recursos do FGTS com os recursos estaduais para a construção da infraestrutura dos empreendimentos habitacionais.

Essa estrutura estadual foi totalmente desmobilizada na maioria dos Estados e as diretrizes federais imputaram aos municípios, a condução e a gestão dos programas habitacionais federais. Entretanto, com o avanço das ideologias de natureza mais liberalizante das estruturas públicas, os municípios também desmobilizaram suas estruturas de planejamento e gestão urbana e o resultado tem sido o protagonismo do interesses das empresas construtoras na apropriação dos recursos federais direcionados às políticas habitacionais. O próprio direcionamento da gestão do processo de contratação das empresas construtoras, pela Caixa Econômica Federal, contribuiu para retirar das Prefeituras a sua autoridade no processo de gestão dessas políticas.

A regulamentação legal do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV em 2009, pode ser considerada como uma nova época da história da Política Habitacional no país, desde a criação do BNH. O PMCMV teve como objetivo também, a redução do déficit habitacional quantitativo depois de quase duas décadas sem um programa robusto de política habitacional. A estrutura do Programa conseguiu também privilegiar e atender a população de faixa de renda mais vulnerável do extrato de interesse social e incluir a mulher como beneficiária prioritária de financiamento habitacional. Além disso, essa época foi marcada pela estruturação do Sistema Municipal de Assistência Social que agregou mais justiça e qualidade técnica aos processos de seleção e distribuição de moradias dos programas habitacionais.

Entretanto, o PMCMV teve a sua estruturação normativa e política delegadas à Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil. Essa aliança política foi, em parte, responsável pelo descasamento entre os objetivos urbanísticos constitucionais do cumprimento da função social da cidade e da propriedade e a prática da localização dos empreendimentos habitacionais. Para as Construtoras dos empreendimentos do PMCMV vinculadas aos seus SINDUSCONs/CBIC e para os especuladores da renda fundiária sobre áreas periféricas, o melhor dos mundos foi o de construir empreendimentos em áreas afastadas com menor custo do terreno para maximizarem o seu lucro sobre o processo de construção na sua carteira de investimentos. Nesse sentido, o PMCMV, ao contrário dos objetivos de ocupação de vazios urbanos com infraestrutura e de áreas bem localizadas contribuiu de forma acelerada para a dispersão territorial e demográficas das cidades.

Embora, a princípio, estejamos entrando em uma nova fase do PMCMV, para a qual foram levados em consideração as questões urbanísticas abordadas, as Portarias Habitacionais, recentemente lançadas pelo Governo Federal, não apresentam condições estruturantes para marcar uma nova época para as políticas habitacionais.

É importante frisar que a questão habitacional de interesse social engloba três categorias específicas, importantes e interdependentes: a produção de novas moradias, seja de forma individual ou coletiva, a regularização fundiária plena incluindo a urbanização dos assentamentos precários e a melhoria habitacional com Assistência Técnica. Em que pese a criação, pela lei 11.124 do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e do seu Fundo, em 2006, o qual criava uma estrutura de gestão tripartite entre os três entes federativos, essa lei não “pegou”. Nunca tivemos até hoje, nem recursos nos fundos, nem nenhum diagnóstico nas escalas municipais, que medisse com indicadores adequados, as necessidades de recursos para as três categorias anteriormente descritas.

Dessa forma, a categoria que consegue se afirmar em algumas épocas, ainda que sempre deficiente, é a da produção de novas moradias em grandes conjuntos habitacionais. Essa categoria é a que mais consome recursos públicos por unidade habitacional. As necessidades que se enquadram nesse tipo de categoria são os grupos familiares que residem em regime de coabitação ou convivência familiar e para aquelas que ocupam áreas de risco. Qual o tamanho do déficit quantitativo de grupos familiares nessa situação? A quem interessa os grandes conjuntos habitacionais?

Com relação às duas outras categorias poderíamos fazer as seguintes perguntas: Por que os contratos de urbanização de assentamentos precários não dão certo? Porque o déficit de regularização fundiária de assentamentos precários se mantém praticamente inalterado? Porque o altíssimo déficit qualitativo de unidades habitacionais de interesse social, desvelado na pandemia, não tem qualquer financiamento? A resposta dessa última pergunta é porque os moradores não tem a titularidade da sua unidade habitacional e não tem a titularidade porque não tem a regularização fundiária.

As provocações desse parágrafo anteriores procuram demonstrar a total e proposital miopia, ou melhor cegueira política da sociedade, nos seus caminhos para alternativas de soluções para os graves problemas habitacionais que privilegiam os grupos de interesse da indústria da construção civil que preferem atuar na construção das cidades inventadas dos novos conjuntos habitacionais em vez de atuar no campo da urbanização dos assentamentos precários cada vez mais dominados pelas quadrilhas do tráfico, pelas milícias e pelo jogo do bicho. Esse cenário se torna cada vez mais predominante com o processo crescente de desconstrução das estruturas públicas que poderiam ter capacidade de lidar com os desafios e a complexidade das nossas cidades contemporâneas.

A alternativa que nós da sociedade civil temos hoje, é a da reestruturação política do Fórum Nacional de Reforma Urbana, do fortalecimento das Escolas de Governo, de entidades como o IAB e o CAU e de Instituições como o IPAM, o CEPAM, a Fundação João Pinheiro e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM que possam liderar esse movimento e dar luz à importância das políticas de habitação e desenvolvimento urbano no nosso país.



AS EMERGÊNCIAS DA INTERAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E PROJETO

Fernando de Mello Franco

Arquiteto Urbanista. Doutor pela FAU USP, professor da Universidade Mackenzie, Diretor Associado do Instituto ZeroCem. Ex Secretário Municipal de Desenvolvimento de São Paulo (Gestão Fernando Haddad-2013/2016)

Contam que as gerações de arquitetos e urbanistas formados durante o regime militar preteriram o campo do projeto por considerarem que a lapiseira não era um instrumento contundente de batalha. Já a minha geração ingressou na universidade no período de distensão política que permitiu ensinar o retorno da democracia. No caso específico da FAU USP, onde me formei, o retorno de professores emblemáticos, como Vilanova Artigas, propiciou a revalorização do projeto. Nele, também se vislumbrava a possibilidade de exercício da função social da profissão.

Foi por esse campo que tracei uma longa trajetória profissional e acadêmica, tendo poucas, mas instigantes, experiências com projetos urbanos. A oportunidade de trabalhar no poder público representou uma substantiva inflexão de rota. Enquanto Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano em São Paulo

(Gestão Haddad, 2013-2016), coube-me liderar o processo de revisão do marco regulatório da política urbana do município. Ao final do mandato, o município contava com a revisão do Plano Diretor Estratégico e da LPUOS aprovados pela Câmara Municipal, além da regulamentação de diversos instrumentos inovadores de política urbana. Isso só foi possível graças a um singular alinhamento de forças políticas entre o Executivo, o Legislativo e diversos atores sociais.

A regulamentação do instrumento de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) e a criação da Diretoria de Controle da Função Social da Propriedade, responsável pela sua operação, consagraram uma das principais bandeiras da luta histórica da reforma urbana. Paradoxalmente, foi concretizada no mesmo momento em que o Movimento Passe Livre foi utilizado como catalisador de todo um processo político que implicou nos retrocessos recentes que assolaram esse país.

Essa experiência com a gestão da política urbana me permitiu tomar consciência do valor do sistema de planejamento no Brasil. Nosso país dispõe de um elaborado conjunto de instrumentos, fruto de um longo processo de luta em torno da agenda da reforma urbana, iniciado há mais de seis décadas atrás.

Pese o nível de sofisticação desses instrumentos, não se pode afirmar que a sua gestão tenha logrado satisfatoriamente os objetivos primordiais da reforma urbana. As cidades brasileiras, em especial as metrópoles, têm sido vítimas do acirramento do quadro de desigualdade socioterritorial que caracteriza o país, com impactos crescentes na agenda climática. Ao que tudo indica, as decisões políticas que guiam a operacionalidade dos instrumentos, ora os desativam, ora desvirtuam os propósitos para os quais foram designados.

Ainda que fossem bem empregados, tampouco seriam suficientes para qualificar o ambiente urbano construído e vivido. O planejamento precisa de outras abordagens que o potencialize. Aí entra o valor do projeto. Há certos enfoques na sua prática que são imprescindíveis na conformação e qualificação do espaço. Ainda mais relevante é entendermos como ele pode ser apto para oferecer concretude à disputa política que incide sobre os processos urbanos. Mas, em algum lugar do passado, a interação entre as práticas do planejamento e do projeto se esgarçou, fragilizando o campo do urbanismo no Brasil.

Porém, as conquistas existem. As políticas do urbano mostram um processo lento, mas incremental de mudança, caracterizado por Eduardo Marques (2021) como Progressivismo Incremental. Por consequência, sofrem o impacto direto dos ciclos eleitorais e da alternância política. Dependem tanto de governos progressistas que as delineiam, quanto das burocracias instaladas na máquina pública que zelam pelas conquistas obtidas. Portanto, é preciso interpretar o processo do planejamento em relação ao seu amplo horizonte temporal.

Na segunda metade do século XX, o tempo estendido do progressismo incremental pareceu incompatível com o crescimento demográfico exponencial das nossas cidades, em especial das áreas metropolitanas. O planejamento esteve sempre passos atrás no desenvolvimento urbano. Ocorreu de forma, descorrelacionada com o empenho privado. No caso das comunidades vulnerabilizadas, a sua urgência de vida fez com que a produção do espaço fosse feita à revelia das normas e instrumentos formais do planejamento.

No início do século XXI, esse mesmo tempo estendido parece incompatível com as emergências do atual contexto de múltiplas crises, na qual tem ganhado destaque o quadro de mudanças climáticas. Nesse cenário, novas pautas vêm sendo acrescidas ao tema axial do direito à cidade. A agenda da reforma urbana ainda é atual e persiste. Porém, o viés de justiça socioambiental se impõe como uma outra matriz de raciocínio necessária para se enfrentar problemas com raízes comuns. Esse fato exige novos instrumentos, assim como novas estratégias e procedimentos.

A divulgação dos dados preliminares do Censo 2022 mostra que o país atravessa uma mudança demográfica relevante. A taxa de crescimento populacional desacelera significativamente. O ponto de estagnação, e posterior redução populacional, se aproxima. Mas não é apenas o padrão demográfico que se

altera. O movimento de reorganização da urbanização no território nacional, já identificado pelo Censo 2010, se acelerou. A economia do setor extrativista e do agronegócio vem sendo o principal motor do crescimento da rede de cidades da hinterlândia brasileira, sendo puxado pelas cidades médias que desempenham a função de polo das suas respectivas regiões. Enquanto isso, importantes metrópoles litorâneas como Salvador, Natal, Recife, Fortaleza e Rio de Janeiro perdem população. A cidade de São Paulo, centro financeiro do país, segue crescendo. Mas o dinamismo econômico do interior do estado, fortemente estruturado pela agroindústria, vem alterando o equilíbrio das forças políticas e os processos territoriais.

Os fluxos urbanos e metabólicos que decorrem do fortalecimento das redes de cidades trazem muitas especificidades. O precioso acervo de instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade é limitado para se pensar a interação entre distintos municípios, pois são direcionados à esfera local. O Estatuto da Metrópole deveria cumprir o papel, mas é frágil. Um dos seus principais instrumentos, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), não tem efetividade sem a instalação de uma instância legítima de governança metropolitana, ainda intangível.

As questões não param por aí. O país vem presenciando a definição legal de inúmeras áreas metropolitanas que, de acordo com os critérios do IBGE, não se configuram como tal. Ainda, a significativa reorganização territorial em curso vem sendo capitaneada pelas redes de cidades médias que tampouco podem ser entendidas enquanto metrópoles. Faltam-nos, portanto, os instrumentos e as estruturas de governança adequadas.

A confluência entre o planejamento urbano, regional e ambiental é crescente. O que demanda uma integração orquestrada que vise promover a sinergia necessária ao enfrentamento das funções públicas de interesse comum. Algo para o qual será necessário superar as lógicas intrínsecas dos governos de coalizão que têm comandado a política no nosso país nas últimas décadas. Se a gestão pública está fragmentada sob a responsabilidade de distintos ministérios, quais seriam os instrumentos estratégicos que permitissem a integração das políticas públicas e a articulação dos seus respectivos instrumentos?

As principais peças legais da política pública traçam as diretrizes e regulamentam os instrumentos necessários para o enfrentamento da agenda urbana. Porém, os instrumentos são inertes, até que atores os ponham em prática a partir de uma estratégia de ação. Definir os procedimentos para transformar ideias em fatos concretos é, no meu entender, uma das principais dimensões do projeto. Ele é, por definição, um integrador de sistemas e subsistemas, materiais, espaciais e sociais. É um instrumento que exige a predefinição dos mecanismos necessários à sua própria realização. Para viabilizar uma edificação, é preciso antes construir uma forma, um andaime, ou uma grua. O mesmo pode ser entendido para todos os demais objetos de projeto.

Suas metodologias próprias podem ser utilizadas tanto no projeto de um produto industrial, de uma edificação ou de um recorte urbano, quanto no projeto de processos, serviços e, por que não, políticas públicas. No caso do projeto de política pública - policy design, tal como nomeado pela literatura -, o antecipatório suporte caracteriza-se pela definição dos mecanismos de pactuação técnica e política do seu desígnio. Ou seja, o projeto configura, em si, um campo próprio onde as disputas são travadas a partir de um objeto concreto que tangibiliza o processo de pactuação. Essas reflexões decorrem da minha passagem pela gestão pública, após uma longa atuação na prática do projeto.

Atualmente, uma das questões que me motiva é pensar como articular os instrumentos e as metodologias específicas da gestão, do planejamento e do projeto. A formulação de políticas públicas e a estruturação de projetos urbanos deveriam abranger um amplo arco de atividades que passam pela mobilização, ideação, desenvolvimento, implementação, gestão e governança, monitoramento e avaliação. A fase de desenvolvimento, que abarca as dimensões normativa, econômico-financeira e espacial, é onde entra o desenho, que não pode ser confundido com o próprio conceito de projeto.

O urbanismo ainda carece de fortalecimento no Brasil. A cisão que marca a distância entre o planejamento e o projeto precisa ser superada no sentido de fazer emergir as potenciais necessárias para o enfrentamento do contexto das questões socioambientais que assolam o nosso país. E, quiçá, seja necessário pensar as capacidades do projeto de também atuar como um acelerador dos processos de adaptação e mitigação climática, assim como de conserto da nossa precária urbanização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IBGE, Censo 2022.

IBGE, Regiões de Influência das Cidades 2018.

MARQUES, Eduardo (org.). *The Politics of Incremental Progressivism: Governments, Governances and Urban Policy Changes in São Paulo*. New York: John Wiley, 2021.



Jessica Ojana

Arquiteta Urbanista; Mestre em Sociologia e Antropologia/UFRJ; Assessora técnica no IBAM

Sou arquiteta e urbanista, formada há pouco mais de 7 anos pela Universidade Federal Fluminense e trabalho como assessora técnica do IBAM desde o início da minha atuação profissional. Desde a graduação, o tema da habitação de interesse social me despertou atenção, por conta do programa federal - à época recém lançado - Minha Casa, Minha Vida. Lembro de estudar iniciativas do MCMV Entidades, programa que permitia o envolvimento mais direto das famílias e comunidades no processo de discussão do projeto e construção das unidades habitacionais. Me interessava particularmente pela discussão da autogestão e da cogestão, num processo mais coletivo de discussão do tema da habitação.

No mestrado, desta vez na área da sociologia e antropologia, estudei um bairro cuja origem remete a uma iniciativa habitacional ainda pouco discutida nos estudos urbanos: o projeto da vila proletária Marechal Hermes. A vila foi concebida em 1911, no período da Primeira República, em que a questão habitacional era marcada pela atuação da iniciativa privada. Ainda que um projeto pontual organizado pelo Estado, possuía dimensões grandiosas e ousadas para a época. Pretendia atender cerca de 10.000 pessoas e foi projetado para ser uma pequena cidade, com a construção de edifícios residenciais de diferentes tipos, além de imóveis comerciais, institucionais e rurais. O projeto também contava com uma série de equipamentos e infraestruturas, tais como: correios e telégrafos, mercado, hospital, maternidade, creche, corpo de bombeiros, delegacia de polícia, sede para a prefeitura, assistência, biblioteca, enfermagem e teatro (IRPH, 2016).

O projeto não foi integralmente implementado por uma série de razões. Apesar da análise do contexto da época ser importante para explicar as estratégias e símbolos envolvidos em sua idealização, o que gostaria de chamar atenção aqui é para alguns aspectos desta concepção que ainda hoje são importantes para a discussão da habitação de interesse social no Brasil como de política urbana de um modo geral: a política de locação social, a previsão de equipamentos públicos diversos junto às habitações; a criação de residências com tipologias diferenciadas considerando diferentes conformações familiares e a pro-

dução in loco dos materiais a serem utilizados nas construções. Havia também a previsão de quadras para produção agrícola próxima às famílias, além da concepção de módulos de casas rurais com quintais produtivos. Uma proposta muito interessante que dialoga hoje com as discussões sobre agricultura urbana e segurança alimentar.

Trago o exemplo da vila proletária para reforçar que, como há muito já vem sendo dito, o direito à moradia não se resume à construção da casa. E é necessário que avancemos com mais ênfase nas discussões sobre a produção habitacional tendo em vista o direito à cidade, acesso a equipamentos comunitários, lazer, serviços e conforto. Ou seja, condições de habitabilidade, segurança de posse, dignidade e qualidade de vida.

A reivindicação da moradia digna e da reforma urbana, no âmbito do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), de certo, representou um novo paradigma para o trato da questão urbana e habitacional no Brasil. No entanto, nas últimas décadas, a discussão socioambiental ganhou novos contornos que precisam ser encarados à luz das matérias urbanas. Falo das interações com a agenda ambiental, as mudanças climáticas, as questões de gênero e raça, entre outros temas que se articulam com o pensar e fazer urbano.

No ciclo de lutas mais recente pela reforma urbana no Brasil, um dos principais desafios é a efetivação da política de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social. Ampliar os investimentos em melhorias habitacionais é essencial para atuar no fenômeno da autoconstrução, característico da formação das cidades brasileiras. A ATHIS é oportunidade de aproximar o ofício do arquiteto urbanista e de outros profissionais desta questão e garantir moradia digna de qualidade e segurança.

No entanto, seja nas discussões sobre os modelos de programas para produção de novas unidades, seja com o fortalecimento da ATHIS, acredito que o ponto central da questão seja pensar como a agenda urbana se efetiva no município. Em minha experiência como assessora técnica do IBAM, tive oportunidade de trocar com profissionais de diferentes áreas e também conhecer e trabalhar com cidades de diferentes portes. Isso permitiu compreender realidades diversas das cidades brasileiras e também alguns gargalos que se repetem nas discussões sobre o planejamento urbano. Mesmo que os comandos da Constituição e do Estatuto da Cidade explicitem o protagonismo municipal, o que se vê em muitas cidades brasileiras são dificuldades de aplicação dos instrumentos urbanos, em especial com relação ao acesso à terra urbana, no que se refere à localização e às infraestruturas.

Acredito que além da importância de uma previsão orçamentária mais robusta dessas políticas e programas, é necessário se avançar no que chamaria de uma “cultura urbana” das administrações municipais, ou seja, investir em discussões locais sobre os temas urbanos, como por exemplo através de capacitação e integração de secretarias nos temas da agenda urbana, na criação de secretarias e órgãos específicos dedicados ao planejamento urbano, em políticas continuadas de educação urbana. É claro que a efetividade dessas ações depende das gestões locais, porém há ainda muito a se fazer para capacitar e ampliar o conhecimento dos temas urbanos, aproximando conceitos e instrumentos da realidade e do cotidiano de cada cidade. Neste sentido, uma integração entre as três esferas de governo poderia ser muito útil para avançarmos nessa questão.



DEPOIMENTOS SOBRE O ENSINO DE ARQUITETURA E URBANISMO

Lélia Mendes de Vasconcellos

Arquiteta Urbanista, pela FAU-UFRJ

Mestre em Desenho Urbano, Oxford Brookes, Inglaterra

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP

Relato aqui a experiência que tive durante o exercício como docente da Universidade Federal Fluminense do curso de Arquitetura e Urbanismo. Restrinjo-me ao ensino da Graduação muito embora tenha participado como professora, orientadora e pesquisadora do curso de Pós-Graduação criado apenas em 2003.

Poderia também mencionar a oportunidade que tive de ministrar aulas na Escola Nacional de Serviços Urbanos (ENSUR) do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) para técnicos de Municípios. O público alvo não era apenas de arquitetos. Havia profissionais de várias formações. A oportunidade que tive de interagir com esse tipo de público foi muito rica, porém muito breve para uma exposição conclusiva.

Minha formação como arquiteta se deu ainda no final da década de 1960 pela Faculdade Nacional de Arquitetura da então do Brasil, hoje UFRJ.

Antes da reforma das universidades (Lei 5540 de 1968.) que estabeleceu a criação de departamentos e unidades de ensino (escolas, faculdades e institutos e respectivos centros de ensino), os cursos eram oferecidos por faculdades autônomas e o regime de disciplinas era "seriado", isto é, a cada ano eram oferecidas matérias a serem cumpridas até se completar a graduação.

A EXPERIÊNCIA DE ENSINO NA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Ingressei em 1975 na Universidade Federal Fluminense onde passei a lecionar no curso de graduação em Arquitetura. Esse curso foi criado em 1971. Para a graduação do estudante fazia-se necessário a obtenção de créditos não só do Departamento de Arquitetura como de outras unidades de ensino, em especial da Escola de Engenharia. Como éramos um único departamento, subordinado a essa escola, a autonomia do curso era de alguma forma dependente dessa unidade de ensino. Já então se discutia a transformação do currículo pois determinadas disciplinas eram absolutamente irrelevantes para a formação do arquiteto.

Ainda em 1975 fui nomeada Coordenadora do Curso. Já havia então um novo currículo enunciado e minha tarefa foi principalmente a de implantá-lo, fazendo correspondências apenas indicativas de números de créditos de cada disciplina. Foi uma tarefa difícil, pois a sua implantação dependia de substituir várias disciplinas inadequadas à formação dos estudantes.

Interessante observar a trajetória sobre a titulação do arquiteto. Grandes nomes como Lucio Costa e Oscar Niemeyer, consagrados autores do plano de Brasília, assim como vários profissionais de renome da época, recebiam o título de engenheiro - arquiteto.

A conexão com os cursos de engenharia era muito grande. Não é portanto surpresa a "dependência" inicial com essa unidade de ensino em muitos cursos de arquitetura, inclusive o da UFF.

Várias outras reformas curriculares ocorreram no curso oferecido pela UFF até a criação do departamento de Urbanismo e finalmente, em 1986, a criação da Escola de Arquitetura e Urbanismo, independente da Escola de Engenharia.

SOBRE A FORMAÇÃO DO ARQUITETO URBANISTA NA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

O currículo do curso constava de disciplinas ligadas a projeto de edificações, além de disciplinas teóricas com pouca inserção nas questões urbanas. A formação do arquiteto na época se limitava a disciplinas técnicas, artísticas e de teoria e história. Somente no último semestre esses projetos eram voltados à questão da cidade.

É importante lembrar que apenas de alguns anos para cá os cursos de graduação passaram a dar o título de arquiteto-urbanista. Os cursos de urbanismo eram oferecidos apenas como especialização e posteriormente como pós-graduação.

Com o crescimento da população urbana e a criação de novos organismos de planejamento surgiu a necessidade de planos diretores mais voltados para a escala regional. Até os grandes escritórios de arquitetura passaram a realizar as tarefas de planejamento urbano e regional. As escalas de representação oferecidas eram gigantescas e não chegavam a detalhar um projeto que atingisse escalas locais. Pouca ou nenhuma consulta à população era realizada. As aglomerações ditas "subnormais" nem sempre eram representadas nos mapas.

Esse dado é importante porque passou a influenciar os currículos dos cursos de arquitetura. Ao que parece, durante algum tempo o urbanismo foi praticamente substituído pelo termo planejamento; esqueceu-se a escala da rua, do bairro e das suas relações com o edifício, bem como da população alvo. A influência de profissionais que trabalhavam simultaneamente como professores e em instituições públicas era significativa. Em alguns currículos o nome das disciplinas dedicadas a projetos de edificações passaram a receber o nome de "planejamento de arquitetura".

Somente na década de 1960, em especial nos países europeus e nos Estados Unidos, uma nova literatura sobre as questões urbanas - dos maus resultados da construção de novas cidades ou de planos para reformas e expansão dos centros urbanos existentes - trouxe à tona a necessidade de se projetar com uma visão mais próxima da escala local, surgindo métodos específicos para tratá-la. Mas na prática tais metodologias parecem ter surgido com mais frequência no Brasil a partir da década de 1990.

Nas universidades essa literatura passou a fazer parte do escopo de ensino a partir do final das décadas de 1970 e 1980, tanto em disciplinas teóricas como práticas, estas últimas relacionadas ao ensino de Projeto de Urbanismo.

ATUAÇÃO NAS DISCIPLINAS DE PROJETO DE ARQUITETURA, TEORIA DA ARQUITETURA E URBANISMO, PROJETO URBANO

Fui professora de disciplinas de Projeto de Arquitetura, mas principalmente de Projeto Urbano já com o foco em um caso de estudo local. Lecionei também disciplinas teóricas. Havia à época em que atuei uma correspondência entre Teoria da Arquitetura e Projeto de Arquitetura. Nas disciplinas de Teoria promovíamos a discussão das temáticas oferecidas nas disciplinas de Projeto introduzindo textos elucidativos que pudessem ser discutidos em aula. As disciplinas teóricas também envolviam a história da arquitetura e urbanismo, assim como temáticas de cunho social.

O número de alunos por turma raramente passava de 20 a 30 nas disciplinas teóricas e 15 nas disciplinas práticas. Isso promovia uma interação maior com o estudante.

Além das disciplinas técnicas, disciplinas como planejamento urbano; patrimônio arquitetônico e urbano; paisagismo, métodos de pesquisa e tantas outras passaram pouco a pouco a fazer parte do elenco do currículo do curso.

A CRIAÇÃO DO TRABALHO FINAL DE GRADUAÇÃO

No início dos anos 1980 foi introduzido o Trabalho Final de Graduação. Ele consistia em um projeto de arquitetura ou urbano, por escolha do estudante. Esse projeto era apresentado no final do período. Cada estudante escolhia seu orientador(a), além de um supervisor(a) também professor do curso. Uma banca era constituída pelo orientador(a), o supervisor(a) e mais um professor convidado(a), geralmente de fora do curso.

Tive oportunidade de trabalhar não só como orientadora como também como supervisora em vários períodos. Essa experiência foi muito gratificante para mim pois proporcionou um contato direto com o estudante e como supervisora, uma visão geral de todos os formandos. O acompanhamento passo a passo resultou em trabalhos mais aprofundados e conclusivos.

A INTRODUÇÃO DE BOLSAS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

Outro requisito que passou a compor a graduação e também a pós-graduação foram as bolsas de iniciação científica geralmente financiadas por órgãos de fomento como Capes, CNPq, FAPERJ e outros. Essas bolsas permitiam um contato direto com estudantes que também passavam a auxiliar os projetos de pesquisa dos professores. Os resultados da pesquisa eram a cada ano apresentados à toda a universidade juntamente com outras unidades de ensino no campo das Ciências Sociais Aplicadas, dando assim a oportunidade de interação com outros cursos.

OUTROS CAMPOS DISCIPLINARES

Muito embora já existisse na graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFF questões como habitação de interesse social, políticas habitacionais, paisagismo e patrimônio histórico, esses temas parecem ter sido ampliados.

Em um breve olhar no atual currículo, posso verificar a ampliação dos conteúdos relacionados ao urbanismo e sociedade; gestão urbana; estudos sociais e ambientais; habitação de interesse social; patrimônio ambiental e projetos de restauração. Pude ainda verificar que a disciplina de Viagem de Estudos foi ampliada para dois semestres. Esta disciplina proporciona aos estudantes a oportunidade de conhecer *in loco* um outro centro urbano.

UMA NOTA SOBRE AS MUDANÇAS DOS MEIOS DE EXPRESSÃO

Os avanços tecnológicos trouxeram inovações nos meios de expressão do arquiteto - urbanista. A criação de programas de computador para a elaboração de projetos passaram a ser a principal ferramenta para a realização dos mesmos. As lapiseiras e canetas foram substituídas por teclados. O papel pelas telas de computador.

Claro que o estudante de hoje ainda precisa recorrer às habilidades de expressão gráfica, como desenho, como demonstram os currículos do ensino atual. Mas a elaboração dos projetos, tanto de edificações como de conjuntos urbanos passam a ser elaboradas não mais no papel mas nos computadores, inclusive com maquetes eletrônicas.

Da minha experiência prática fora das salas de aula, acredito que os meios eletrônicos modificaram consideravelmente os resultados de projetos. A tecnologia da informação e a inteligência artificial avançam de maneira tão rápida que me parece quase impossível prever como serão representados e elaborados os futuros projetos daqui há alguns anos.

Creio, porém, que a expressão gráfica como desenho ainda persistirá pelo menos na criação original dos projetos. Creio também, que apesar dos avanços dos meios eletrônicos, com auxílio de fotografias transportadas para as telas do computador, ainda será necessário o desenho de observação *in loco*. Mas tais considerações não passam de hipóteses.



Luciana Hamada

Arquiteta Urbanista

Mestre em arquitetura pela UFRJ, Doutoranda na UFRJ

Coordenadora Técnica da Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM

No dia 1º de dezembro de 2022, completei 25 anos de tempo de participação na vida do IBAM. O início, em 1996, ao participar de uma entrevista de estágio, lembro-me ainda do encantamento ao conhecer o Prédio do IBAM, no Bairro do Humaitá, em que cada sala do segundo andar correspondia a um projeto dedicado às demandas da Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. O primeiro trabalho da minha trajetória profissional no campo do urbanismo e da arquitetura, envolvia as atividades de revisão do Plano Diretor do Campus da Fiocruz, em Manguinhos, Rio de Janeiro.

A grande oportunidade para a minha efetivação surgiu no final do ano de 1996, no âmbito do primeiro Convênio de Cooperação Técnico Científica, entre a ELETROBRAS, por meio do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica - PROCEL - e o IBAM, pelo seu Núcleo de Meio Ambiente da Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - DUMA. A abordagem inovadora das oito Linhas de Trabalho realizadas buscava sensibilizar os Municípios, especialmente os de pequeno e médio porte, para o combate ao desperdício de energia elétrica, por meio de ações de gestão para aplicação de medidas de eficiência energética, nos vários segmentos de consumo de energia elétrica - iluminação pública, sistemas de saneamento e prédios públicos, além de aproximar o tema nas formas de ocupação do solo e nos projetos das edificações, na esfera dos Planos Diretores e do Código de Obras e Edificações. Nesse arcabouço pioneiro não poderia deixar de citar a criação da Rede Cidades Eficientes em Energia Elétrica, cujas ações buscavam facilitar e fortalecer o intercâmbio de informações sobre eficiência energética entre os Municípios associados.

A experiência e o aprendizado adquiridos nesse período me incentivaram a cursar, em 2002, o Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, na área de concentração em Conforto Ambiental e Eficiência Energética, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROARQ/FAU/UFRJ), que permitiu o aprofundamento dos ensinamentos aprendidos na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, na disciplina de conforto ambiental, que na época me causou grande entusiasmo com a arquitetura bioclimática.

Em continuidade às atividades de condução de contratos e convênios, estabelecidos ao longo de mais de 15 anos da parceria entre o IBAM e a ELETROBRAS PROCEL, pude participar de inúmeros trabalhos voltados à realização de pesquisas e estudos, elaboração de guias técnicos e intercâmbio de informações, com o objetivo de contribuir para a difusão e aplicação da Gestão Energética Municipal (GEM), sendo a Metodologia de Elaboração de Planos Municipais de Gestão da Energia Elétrica - PLAMGEs -, o seu instrumento norteador, que possibilita ao Gestor Municipal planejar e organizar as diferentes atividades do uso da energia elétrica pelo Município, permitindo identificar as áreas com maior potencial de eficiência de consumo de energia elétrica, sem perda da qualidade do serviço.

Entre os anos de 2001 e 2013, os PLAMGEs, elaborados em parceria com as distribuidoras de energia elétrica, por intermédio dos Programas de Eficiência Energética (PEEs), permitiram que a metodologia fosse aplicada em mais de 300 Municípios das diversas regiões do Brasil. A experiência adquirida pelo Instituto favoreceu o aprimoramento do método de aplicação e de seus instrumentos - metodologia e programa computacional - Sistema de Informação Energética Municipal (SIEM).

Ao longo dos anos, nas atividades de pesquisa, tenho buscado concentrar os estudos nos temas de clima urbano, mudanças climáticas e resiliência nas cidades para aplicação nos projetos desenvolvidos pela Área DUMA/IBAM. Em recente oportunidade profissional, na atribuição de Coordenação Técnica do processo de revisão de Planos Diretores e da Legislação Urbanística Complementar em Municípios de pequeno e médio portes, tornou-se possível acompanhar de forma mais estreita a inclusão dos princípios bioclimáticos nos instrumentos legais, com base em pesquisas de climatologia urbana existentes.

A aproximação com a planejamento urbano e o desafio de compreender a incorporação das premissas de conforto ambiental urbano, me levou, em 2019, ao Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/FAU/UFRJ). A Tese em elaboração reflete o interesse no aprofundamento dos estudos para inclusão dos princípios bioclimáticos nos parâmetros dos instrumentos urbanísticos que favoreçam o conforto térmico no espaço urbano, especialmente nas Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano e de Parcelamento do Solo Urbano.

Neste pequeno depoimento para a Edição Especial da Revista de Administração Municipal, reconheço que o encantamento relatado no início permanece, mas hoje transformado pelos desafios encontrados nos diversos Municípios que se apresentam, em suas formas de ocupação e planejamento do território urbano. A oportunidade de participar desta Edição Especial, no marco das comemorações dos 60 anos do I Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana, marca de forma significativa a minha trajetória e atuação profissional.



Linda M. P. Gondim

Graduada em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ

Doutora na mesma área pela Universidade de Cornell (EUA). Professora do Programa de Pós Graduação em sociologia da Universidade Federal do Ceará

“No meu fim está o meu começo”¹. Esta poderia ser uma frase-síntese da minha trajetória, pois remete a dois marcadores importantes: a pesquisa que desenvolvo atualmente, sobre participação popular nos conselhos gestores das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); e minha dissertação de mestrado *Integração Social nos Conjuntos Habitacionais da COHAB-GB*². Iniciei minha atuação profissional após a defesa da dissertação, com destaque para o trabalho na Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro. Uma inquietação impulsionou meu ingresso no doutorado na Universidade de Cornell (EUA): que papel podem desempenhar os planejadores no processo de mudança social? – objeto da minha tese.

1. Frase pronunciada por Mary Stuart, rainha da Escócia (1542-1587). DALLALE, Júlia K.; SÁ, Paula Gonzaga de. *No meu fim está o meu começo: encontros com uma rainha*. Guaratinguetá-SP: Penaluz, 2022.

2. Defendida junto ao Curso de Planejamento Urbano e Regional da COPPE/UFRJ.

Após meu retorno ao Brasil, ingressei no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), como chefe do Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas (CPU). Nessa época, o debate sobre injustiças socioespaciais nas cidades brasileiras assumiu visibilidade, levando à formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, cujos princípios remontavam ao *Seminário Habitação e Reforma Urbana*, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil em Petrópolis, em 1963. No IBAM, realizei trabalhos que tratavam de questões decorrentes da Constituição Federal de 1988: participação da sociedade no planejamento municipal e obrigatoriedade de planos diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes. Se, por um lado, o Poder Local havia sido fortalecido, por outro lado não havia ainda um marco legal claro quanto ao que seria a função social da propriedade urbana, o que só viria a acontecer com a aprovação do Estatuto da Cidade, 13 anos depois.

Em 1991, ingressei como docente e pesquisadora na UFC, onde havia feito a graduação em Ciências Sociais. À época, os movimentos sociais recolocavam a habitação como uma de suas principais demandas, que nunca chegou a ser efetivamente atendida, em que pese avanços quantitativos ocorridos desde a criação do Ministério das Cidades e do Programa *Minha Casa, Minha Vida*. As novas soluções deixavam a desejar, pois replicavam o modelo, tão criticado, do Banco Nacional de Habitação (BNH), com a construção de grandes conjuntos em áreas periféricas, sem qualidade arquitetônica nem flexibilidade de usos³. A urbanização de favelas continua a ser um desafio, particularmente quando se considera o crescimento das mesmas em áreas ambientalmente frágeis⁴, apontando para a permanente escassez de terra urbanizada. Outro desafio é a democratização da gestão das políticas públicas, que se faz tanto mais premente quando se trata de uma política habitacional com grande potencial para promover a equidade no acesso à terra urbanizada, como é o caso das ZEIS⁵.

Nesse ponto, meu interesse primeiro pela questão habitacional renovou-se, cruzando-se com minha atuação profissional nas áreas de movimentos sociais e planejamento participativo. Na Frente de Luta pela Moradia Digna encontro um espaço que é, simultaneamente, de militância e de reflexão, compartilhando a busca pelo reconhecimento, pela administração municipal, do protagonismo dos Conselhos Gestores das ZEIS de Fortaleza.



A PREOCUPANTE ATUALIDADE DAS PROPOSTAS DA SHRU, SUA IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL AO LONGO DOS ANOS E A TRAJETÓRIA DE UMA ARQUITETA SERVIDORA PÚBLICA

Rossella Rossetto

Arquiteta Urbanista

Doutora pela FAU USP

Trabalha na Secretaria de Urbanismo e Licenciamento da Prefeitura de São Paulo, na Coordenadoria de Produção e Análise da Informação (Geoinfo – SMUL)

Quem, como eu, formou-se nos fins dos anos 1970, conviveu no dia a dia com ideias que haviam sido concebidas em tempos anteriores, de efervescente liberdade. Alguns ideais estavam condensados no documento do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) considerado um marco conceitual e

3. Ver meu artigo “À sombra do BNH”, *O Público e o Privado*, Fortaleza, v.21, p. 147-165, 2013.

4. Ver meu artigo Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. *Cadernos do CRH*. Salvador, v. 5, p; 115-130, 2012.

5. Sobre o potencial redistributivo das ZEIS ver: GONDIM, Linda Maria de Pontes; GOMES, Marília Passos Apoliano. O direito à cidade em disputa: o caso da Zeis do Lagamar (Fortaleza-CE). *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 507-527, 2012.

propositivo para o enfrentamento da já evidente falta de moradia e das crescentes condições de precariedade em favelas e loteamentos clandestinos. As propostas resultantes desse Seminário apontavam a necessidade de uma política habitacional abrangente em conjunto com mudanças que precisariam ser implementadas nas cidades para que se tornassem mais planejadas e reguladas e incluíssem alternativas para os segmentos mais necessitados da população.

Dois aspectos fundamentais contidos no documento do SHRU marcaram o caminho que resolvi traçar dentro da minha profissão. O primeiro estava relacionado à habitação ser um direito fundamental e que esse direito, para ser exercido plenamente, deveria ser associado a uma reforma urbana, a partir da qual seriam estabelecidos limites para o direito de propriedade e de uso do solo, com o objetivo de criar condições de acesso à terra urbana para todos. O segundo, também um pilar no documento citado, refere-se ao papel do Estado como responsável pelo equacionamento desse problema por meio do planejamento das ações, tanto em relação à política habitacional quanto ao desenvolvimento das cidades.

Relembro que já em 1964, sob o regime militar, havia sido montando um aparato institucional federal formado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e Cohab estaduais que planejavam e direcionavam a construção de milhares de unidades em conjuntos habitacionais, incorporando algumas das propostas que estavam presentes no documento final do Seminário, isto é, a criação de uma estrutura centralizada e de mecanismos de sustentação financeira do órgão¹. No entanto, durante os anos 1980 foram sendo colocados vários questionamentos sobre a efetividade das ações dessa estrutura institucional e a possibilidade de programas alternativos que chegassem às camadas de menor renda.

Nesse contexto de questionamento, meu trabalho de finalização de curso de especialização tinha como título uma questão central no debate daqueles anos: “Habitação como serviço social ou como mercadoria?”. Já meu mestrado, em 1986, elaborado nos estertores do BNH, analisava as propostas de políticas habitacionais dos organismos Internacionais (Banco Mundial e BID) além de propostas do BNH voltadas às soluções híbridas, poder público e autoconstrução da moradia, tentando vislumbrar novas possibilidades de ação.

Estava desde logo desenhada uma intenção, um norte para o exercício profissional, que se concretizou quando passei em concurso público na Prefeitura de São Paulo, assumindo como arquiteta na Superintendência de Habitação Popular em 1989. Trabalhar com Nabil Bonduki e Ermínia Maricato durante a gestão da prefeita Luísa Erundina (1989-1992) e junto com eles, com um time de então jovens arquitetos, advogados, assistentes sociais e engenheiros, significava acreditar na possibilidade de trabalhar com a população em mutirões autogestionários, em projetos bem localizados na malha urbana e, em especial, a partir da ação planejada pelo poder público municipal. Não sabíamos então, que estávamos ajudando a escrever um novo capítulo na história da habitação social no país, mas pudemos mostrar na prática que uma gestão municipal comprometida com a população podia desenhar políticas, disponibilizar recursos financeiros e humanos, agregar esforços junto com movimentos sociais organizados, para ganhar uma expressão quantitativa e qualitativa no enfrentamento das condições precárias de moradia, que não havia até então.

Nesse período já estávamos sob a égide da Constituição de 1988, cujos artigos 182 e 183 abriam a possibilidade de introduzir instrumentos que limitassem o direito de propriedade em função do interesse coletivo e da definição de função social. Esse capítulo coroava décadas de formulação sobre solo criado

1. BONDUKI, Nabil. Do Governo Vargas ao Seminário de habitação e reforma urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. In: ____ (org) **A luta pela reforma urbana no Brasil. Do seminário de Habitação e reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto da Casa da Cidade, 2018 p15-33

desde o SHRU, passando por várias tentativas na forma de projetos de lei de desenvolvimento urbano, que nutriram a elaboração do Estatuto da Cidade em 2001².

Em 2002, integrei a equipe da relatoria do plano diretor na Câmara Municipal de São Paulo, coordenada pelo arquiteto e vereador Nabil Bonduki. Era um dos primeiros planos diretores do país a incorporar em sua redação todos os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, fazendo com que muitos desses fossem autoaplicáveis. Sua aprovação foi um passo fundamental na história da cidade, que desde a década de 1970 não revia seu plano diretor e, depois de inúmeras tentativas ao longo desse intervalo de tempo, introduziu o instrumento do “solo criado” cuja formulação tinha sua origem nas propostas da década de 1960 e seu conceito e regramento alicerçava-se no Estatuto da Cidade.

Apesar do avanço dessa definição, apenas em 2014, por ocasião do novo plano diretor, foi possível estabelecer o coeficiente básico igual a um para toda a cidade. Essa regra urbanística é a pedra fundamental para que se possam viabilizar as formulações históricas da reforma urbana sobre solo criado. Por meio desse expediente e do estabelecimento de coeficientes máximos diferenciados por regiões da cidade, pode-se ampliar a possibilidade de direcionar a produção imobiliária para certas áreas da cidade e, ao mesmo tempo, captar recursos da atividade imobiliária por meio da outorga onerosa do direito de construir. Esses recursos vindos da atividade imobiliária foram destinados a nutrir um fundo financeiro e foram reservados para a utilização, prioritariamente, em habitação de interesse social e transporte coletivo, questões chaves na dinâmica da metrópole paulistana.

Salienta-se também que todo o processo de formulação no Executivo e de aprovação no Legislativo foram associados a um amplo processo de discussão, seja com segmentos da sociedade seja em todas as regiões da cidade, criando um novo modelo participativo que vêm sendo replicado até hoje, superando as formas protocolares, como era a praxe até então.

Participar das experiências que descrevi e, ao reler hoje o documento do SHRU, constato a abrangência o fundamento das propostas, mesmo com as amplas mudanças sociais e as significativas transformações nas funções que são exercidas nas cidades. Se as propostas traçadas há 60 anos continuam valiosas, e se encontramos avanços significativos, temos, entretanto, que considerar que a implantação dos vários instrumentos que permitiriam uma atuação mais incisiva das propostas do SHRU, ainda não aconteceu em boa parte das cidades brasileiras.

Do ponto de vista do acesso à terra urbana, um enorme passo normativo se deu com o Estatuto da Cidade, que criou amparo legal para a implantação de muitas das propostas colocadas desde então. Todavia, estamos longe de considerar que esses instrumentos estejam implantados de forma abrangente nas cidades brasileiras e muito distantes de alterar positivamente a relação entre especulação e inclusão urbanística dos mais pobres na cidade.

Mesmo com programas habitacionais propostos em escala nacional, mesmo com experiências exitosas no reordenamento urbano, os profissionais voltados ao enfrentamento da questão urbana precisam regularmente convencer os gestores públicos de que moradia adequada requer cidade, requer acesso ao emprego e aos serviços e às benesses da urbanização. Requer espaço para morar na cidade. E precisam ainda, constantemente, reafirmar o papel do poder público como regulador, como agente fundamental de mediação desse processo.

Hoje, frente a uma nova revisão do plano diretor, e continuando a trabalhar na prefeitura, desta vez no setor de produção, análise e difusão de dados (Geoinfo) da Secretaria de Licenciamento e Urbanismo (SMUL), vejo que nada é imutável (ainda bem!); que há um contínuo processo de avanço, resistência e

2. LUCHESE, Maria Cecília e ROSSETTO, Rossella. A política urbana no governo militar (1964-1985). In: BONDUKI, Nabil (org) **A luta pela reforma urbana no Brasil. Do seminário de Habitação e reforma Urbana ao Plano Diretor e São Paulo**. São Paulo: Instituto da Casa da Cidade, 2018 pp 35-79

retrocesso em função de cada nova correlação de forças. E, por isso, visitar e defender as posições do Seminário do Quitandinha recoloca o quanto muitas dessas formulações continuam atuais, frente aos desafios de nossas cidades, que se ampliaram desde então. Pessoalmente, preferiria dizer que as propostas do SHRU estão superadas, e dignas apenas de serem mencionadas nos anais da história, porque nossas cidades não precisam mais delas. No entanto, isso ainda não é possível, mas um dia será.



URBANISMO E A CONSTRUÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES SOBRE SUA TRAJETÓRIA E EFICÁCIA

Sonia Rabello

Professora de Direito

Pesquisadora na área de Direitos Difusos

Membro da Assembleia do IBAM

Membro do Conselho de Tombamento do Estado do Rio de Janeiro

Dentro do vasto tema da Reforma Urbana e Habitação, e de sua trajetória e propostas para o Brasil a partir dos anos 60, queremos destacar, neste depoimento, os seguintes pontos que dizem respeito à relação entre o Urbanismo e a eficácia do Direito Urbanístico no Brasil:

1. Quais foram as leis estruturais que fizeram avançar, ou não, as propostas do Urbanismo e de suas diretrizes básicas para o Direito à Cidade?
2. Quais foram os freios que têm impedido a eficácia na implantação das diretrizes normativas em vigor?

Na relação entre o Urbanismo e o Direito Urbanístico no Brasil, a primeira constatação que fazemos é a de que sempre existiu uma enorme distância entre a produção brasileira de conhecimento sobre o urbanismo, e a produção de conhecimento de Direito Urbanístico. A difusão da disciplina e da produção acadêmica do estudo do urbanismo sempre foi bem mais antiga e profícua do que a segunda, a do Direito Urbanístico, que até hoje patina para se impor e se firmar, como disciplina acadêmica no ensino do Direito no Brasil. Este fato é, pois, um obstáculo cultural significativo no impulsionamento prático da implantação efetiva das diretrizes para planejamento urbano brasileiro, e de seu controle social.

Podemos afirmar, sem qualquer dúvida, que, no Brasil, a produção de doutrina e jurisprudência em matéria de Direito Urbanístico era praticamente inexistente antes da Constituição de 1988, com exceção de alguns autores pioneiros que produziram obras introdutórias e fundamentais¹, e até hoje marcantes, mas que foram consultadas, à época, por uma fração minúscula e insignificante de juristas e operadores do Direito, apesar da importância do tema para os direitos de cidadania. Este é um ponto que iremos abordar, mais adiante, quanto nos detivermos sobre a segunda indagação acima colocada. Primeiro vamos falar sobre as leis.

É indubitável que o marco fundamental da produção normativa, após a década de 60, foram os dispositivos constitucionais relativos à questão urbana, referidos na Carta de 1988. E isto se deu não só no capítulo relativo à Política Urbana, aí introduzido pela primeira vez no Texto Constitucional a partir do

1. Destacamos aqui, especialmente, as obras de Hely Lopes Meirelles – Direito de Construir de 1961, e a obra Direito Urbanístico Brasileiro de José Afonso da Silva, 1ª edição de 1982. Vale destacar que o Prof. Hely Lopes Meirelles, conceituadíssimo administrativista, lecionava Legislação Urbanística não em uma faculdade de Direito, onde esta matéria não era sequer pensada para ser introduzida no currículo acadêmico (como ainda hoje não o é), mas na Escola de Engenharia de São Carlos.

art.182, mas também na referência feita à competência legislativa da União e dos Estados para editar normas de direito urbanístico (art. 24, I e parágrafos).

Além desta referência, a Constituição Federal (CF) de 1988 também dispôs, no seu art. 21, incisos IX e XX respectivamente, sobre a competência executiva da União, paradigmática para os Estados, para expedir planos de ordenação do território, e diretrizes para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico, e transportes urbanos.

Estas alterações estruturais das competências legislativa e executiva em matéria não só de urbanismo, mas também de planejamento urbano (art. 21, IX e XX da CF) foram importantíssimas para colocar o Urbanismo em uma posição diferenciada, em face aos direitos gerais do cidadão, inserindo-o no âmbito de seus direitos fundamentais difusos, ao lado do Meio Ambiente, e dos Direitos Culturais.

Contudo, o tratamento do direito às funções sociais da cidade, como um direito fundamental de cidadania, ainda não está consolidado pela jurisprudência brasileira, especialmente nas instâncias especial e extraordinária do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) que pouco tratam da matéria urbanística. Mas fato é que a inserção constitucional do tema elevou, ao nosso ver, o *status* deste direito difuso a um patamar especial, sobretudo em face de direitos mais tradicionais, como os direitos individuais de propriedade, e os de liberdade econômica.

Destacamos, ainda no âmbito constitucional, outro aspecto processual relevante, que é a manutenção, no capítulo dos direitos individuais e coletivos, da ação popular como instrumento do cidadão de acesso à Justiça para fazer valer os direitos difusos (art. 5º, LXXIII), como também a nova referência expressa da competência (poder/dever) do Ministério Público para, através da Ação Civil Pública, oficiar, judicialmente, na defesa destes direitos (art. 129, III da CF). A previsão de acesso à Justiça, através de procedimento judicial próprio, é condição necessária para viabilizar a garantia de implementação dos direitos do cidadão às funções sociais da cidade e ao meio ambiente urbano qualificado, de modo a que as políticas públicas não acabem por ser apenas um discurso legal retórico de boas intenções.

Em princípio, está aí composta a moldura constitucional para que se pudesse desenvolver, de forma ampla, nos três níveis de governo, o direito urbanístico e o planejamento urbano, como meio de se alcançar os objetivos constitucionais do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e [da garantia] do bem-estar de seus habitantes” (art. 182 da CF).

Porém, como sabemos, a Constituição não traça senão comandos gerais, sendo necessário também sua decodificação pelo arcabouço da legislação infraconstitucional, para permitir não só a eficácia dos direitos ali anunciados, como também para estabelecer os pressupostos legais do exercício da função pública de planejamento urbano (princípio da legalidade dos atos administrativos). Daí porque foi importantíssima a edição, a nível nacional, da lei do Estatuto da Cidade (ECi), a Lei nº 10.257, de 2001, no exercício da competência federal, prevista no art.24, I da CF.

Destaco que esta lei levou 18 anos para ser editada, após a previsão da competência constitucional para sua existência em 1988 e, mesmo após 22 anos de sua existência, ela ainda não foi plenamente observada, nem na aplicação de suas diretrizes para a política urbana, nem na aplicação dos instrumentos por ela previstos. E essa dificuldade se deve a alguns fatores que, mais adiante, iremos abordar, ainda que perfunctoriamente. Antes, porém, cabe falar das virtudes da Lei nº 10.257/2001.

Entendo que, dentre das principais virtudes de seu texto simples, como devem ser os textos legais que precisam ter vida longa, está a previsão, no seu art.2º, das “diretrizes gerais” do planejamento urbano. A série de diretrizes ali previstas institui comandos gerais para que as cidades desenvolvam um urbanismo de qualidade, através dos seus planos diretores. São estas diretrizes que deveriam moldar e circunscrever os limites qualitativos das legislações estaduais e municipais, sobretudo dos planos de ordenamento territorial, e dos planos diretores. São normativas dirigidas não só às ações executivas, como também, e sobretudo, aos atos legislativos estaduais e municipais de planejamento urbano.

Mais adiante, o Estatuto da Cidade referencia alguns instrumentos urbanísticos realmente inovadores na estrutura do direito brasileiro, com destaque para a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC, arts. 28 a 31), pareada com a Transferência do Direito de Construir (TDC, art. 35) e com a Operação Urbana Consorciada (OUC, arts. 32 a 34-A); é de se destacar também o instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV, arts. 36 a 38) e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC, art. 5º e 6º). E, finalmente, a previsão de alguns parâmetros para a elaboração dos Planos Diretores, com destaque para a necessária participação da sociedade civil no seu processo de concepção. Este é o aspecto no qual a jurisprudência brasileira, no âmbito dos tribunais estaduais, tem exigido maior cumprimento e, portanto, atingido maior eficácia na aplicação do ECi, na prática operacional do urbanismo.

Agora, faz-se necessário abordar as dificuldades na aplicação das previsões do direito urbanístico, especialmente, daquelas previstas no Estatuto da Cidade, acima mencionado.

Neste contexto destacamos três pontos que dificultam uma maior e melhor eficácia dos ótimos preceitos legais do Estatuto da Cidade:

Primeiro ponto: a inexistência de norma processual que permita o controle concentrado de ilegalidades das leis municipais, especialmente dos planos diretores em face do que dispõe o Estatuto da Cidade, tal como existe o controle concentrado de leis em face das Constituições (federal e estaduais). O fato do art. 24, I da CF permitir que a União e os Estados façam leis de direito urbanístico não é suficiente para que o disposto nestas leis, federal ou estaduais, seja cumprido pelos municípios nas suas leis de planejamento urbano. O que acontece se um Plano Diretor não atende as diretrizes do Estatuto da Cidade? Como obrigar seu cumprimento pelas leis municipais, garantindo assim os direitos fundamentais do cidadão ao bem-estar urbano e o acesso de todos às funções sociais da cidade? Para que isto aconteça é necessário que haja uma previsão processual específica de exigir, pelo Judiciário - que é a derradeira instância para se buscar o cumprimento das leis pelos cidadãos e pelo Estado - a observância, pelas leis municipais, das normas gerais do urbanismo, e especialmente das suas diretrizes qualitativas, editadas a nível nacional pelo Estatuto da Cidade, e por outras leis federais².

O segundo ponto refere-se à inexistência, até o momento, de um órgão normativo - um Conselho - que, no âmbito do Executivo Federal, tenha poderes para decodificar, tecnicamente, o significado e a forma de aplicação das diretrizes de urbanismo contidas no art. 2º do E Ci, para que, de fato, os Municípios as apliquem nos seus Planos Diretores. Isto existe em vários outros temas técnicos-jurídicos, com destaque para o Meio Ambiente, onde o CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente) faz valer, a nível nacional, a aplicação das diretrizes qualitativas contidas na lei nacional de Política Ambiental (Lei nº 6938/1981), decodificando-as em suas resoluções. A falta da decodificação técnica, a nível federal, do sentido diretrizes normativas contidas no ECi, especialmente no seu art. 2º, e da melhor forma de se aplicar os seus complexos e sofisticados instrumentos, tem ocasionado que centenas de municípios brasileiros ou não apliquem as diretrizes ali previstas, ou as interpretem cada um a seu modo, usando os instrumentos de forma por vezes aleatória, confusa, inconsistente, e até ineficaz para os fins previstos em lei.

Finalmente, o terceiro ponto diz respeito à falta de uma construção acadêmica, doutrinária e jurisprudencial sólida e mais consensuada do Direito Urbanístico Brasileiro. Não obstante termos hoje uma quantidade de textos de direito urbanístico publicados pela internet, sobretudo por parte de advogados e estudantes de Direito, e de livros publicados sobre alguns temas de Direito Urbanístico, a não consolidação desta disciplina na grade acadêmica obrigatória das faculdades de Direito tem dificultado a construção de uma doutrina mais robusta, e menos contraditória de seus conceitos jurídicos. Para isto

2. Ver mais sobre este aspecto em: Implementação do Estatuto da Cidades: Desafios à sua Implementação. RABELLO, Sonia. Capítulo *e-book in*: 20 anos do Estatuto da Cidade: Experiências e Reflexões. org. Edésio Fernandes. 2021 - Acesso em <http://www.soniarabello.com.br/wp-content/uploads/2021/08/20-anos-do-Estatuto-da-Cidade-Experiencias-e-Reflexoes.pdf>

contribui também a reduzida jurisprudência brasileira nesta área, muito menor do que a de Direito Ambiental, e até mesmo do que a de Direito do Patrimônio Cultural, apesar da questão urbana implicar, diuturnamente, nos direitos de cidadania da maioria dos cidadãos.

Passados 35 anos da previsão, na Constituição Federal de 1988, dos direitos de cidadania urbanística, e 22 anos da edição do Estatuto da Cidade, com suas diretrizes para o bom urbanismo, resta ainda muito a ser feito para garantirmos a efetiva aplicação destes preceitos legais. Temos a lei, mas ela só será efetivamente legitimada através da educação e da cultura do urbanismo, apreendida por todos os cidadãos.



POLÍTICAS HABITACIONAIS E O URBANISMO, NOVOS DESAFIOS, NOVOS TEMAS, NOVAS ABORDAGENS

Victor Zveibil

Arquiteto Urbanista

PhD em Políticas Públicas em Saúde/Saneamento

As experiências pioneiras em urbanização de favelas no Brasil foram implementadas pelo IBAM no início da década de 1980, sob a liderança de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, arquiteto, urbanista e antropólogo, então chefe do Centro de Pesquisas Urbanas – CPU. A urbanização da favela de Braz de Pina se tornou importante referência, em contraponto às políticas de remoção de favelas, preconizadas à época por Sandra Cavalcanti e principal linha de ação do extinto BNH na cidade do Rio de Janeiro. No mesmo período, como secretário municipal de obras e serviços urbanos de Paraty, pude participar da implantação dos projetos de urbanização das favelas de Ilha das Cobras e Mangueira, áreas de baixios e manguezais do fundo da Baía da Ilha Grande, com habitações precárias, de palafitas, sobre terreno permanentemente alagadiço. Além da urbanização e implantação de infraestrutura de saneamento, um foco importante se iniciou na direção da regularização fundiária, garantindo o direito de acesso dos moradores aos títulos de propriedade ou de ocupação.

Fui testemunha da relevância da experiência do projeto de urbanização de Braz de Pina ao substituir Carlos Nelson na direção do CPU/IBAM e perceber quantos discípulos seus multiplicavam essa abordagem em variados fóruns, nas universidades e junto ao próprio BNH.

Desde então muito se avançou conceitualmente e, inversamente, pouquíssimo se avançou na resolução do déficit habitacional brasileiro, especialmente para as populações de baixa renda. O que veio sendo realizado não acompanhou o crescimento exponencial das populações de baixa renda e suas demandas por moradia. Em paralelo aos tempos de redemocratização do país, após a ditadura militar, as políticas de remoção forçada da população foram totalmente rechaçadas; por outro lado, seguiram mantidos os projetos focados em conjuntos habitacionais financiados pelo BNH e depois pela CAIXA, ainda herdeiros do urbanismo funcionalista que se mirava no padrão de Brasília, em áreas das periferias urbanas e metropolitanas. Programas e projetos de urbanização de favelas e de loteamentos informais se multiplicaram, entretanto sempre aquém das demandas e necessidades, não apenas das unidades habitacionais, mas também da infraestrutura e saneamento necessários.

Não tenho aqui a pretensão de analisar e avaliar as políticas e programas habitacionais nesse largo período, mas apenas enunciar alguns deles para, em seguida, apontar os desafios atuais e renovados para a implementação das novas políticas e programas.

O programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV foi criado em 2009, extinto em 2020 e substituído pelo Casa Verde e Amarela pelo governo Jair Bolsonaro. No início de 2023, já no governo Lula, o MCMV foi retomado com novos critérios. O programa agora revitalizado atenderá famílias com renda mensal de até R\$ 8 mil, em áreas urbanas, e de até R\$ 96 mil ao ano, na zona rural. Pelo menos 5% dos recursos do programa deverão ser aplicados no financiamento para a retomada de obras paradas, na reforma ou requalificação de imóveis inutilizados e na construção de habitações em cidades de até 50 mil habitantes. Outra mudança é o desconto de 50% na conta de energia de quem for inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). A lei acaba com a exclusividade da Caixa Econômica Federal como operadora MCMV. Com a mudança, bancos privados, digitais e cooperativas de crédito poderão operar no programa, desde que forneçam informações sobre as transferências ao Ministério das Cidades, com identificação do destinatário do crédito, e comprovem que têm pessoal técnico especializado, próprio ou terceirizado, nas áreas de engenharia civil, arquitetura, economia, administração, ciências sociais, serviço social e direito.

A 1ª fase do MCMV teve méritos quantitativos, porém recebeu fortes críticas quanto à localização dos conjuntos habitacionais em periferias urbanas e metropolitanas distantes, exigindo custos locais para implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos assim como o ônus do deslocamento/tempo dos moradores para o trabalho. Nesse formato, muitas vezes desrespeitava os Planos Diretores municipais, criando novos vetores de expansão urbana e trabalhando na contramão de boas estratégias de mobilidade urbana. Outros aspectos, como a qualidade das edificações, conflitos e abandono, domínio do tráfico com expulsão de mutuários em algumas áreas metropolitanas indicou claramente que se tratava de uma política governamental que necessitava de aprimoramentos. Além das citadas acima, foi incluída nessa nova versão a permissão do uso de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para projetos de iluminação pública, saneamento básico, vias públicas e drenagem de águas pluviais. Desta forma, os aspectos essenciais da infraestrutura urbana e do saneamento básico passam a fazer parte da política habitacional.

Mais do que isso, reforça-se a relevância de inserir os projetos de habitação no tecido urbano já consolidado, associados a planos diretores municipais, evitando novos vetores de expansão urbana e articulando-se aos sistemas de mobilidade urbana que incorporem os novos conceitos de adensamento próximo às estações de metrô ou artérias com sistemas de transporte coletivo; proximidade entre as funções de moradia, comércio, serviços e trabalho, reduzindo movimento pendular e o transporte individual, maximizando o uso de bicicletas e caminhadas a pé. Abrem-se novas possibilidades de projetos de recuperação de prédios invadidos ou abandonados nas áreas centrais das cidades, como já experimentadas pela prefeitura de São Paulo, com recuperação de conjuntos; retrofit em áreas já abastecidas de infraestrutura urbana, acesso à cidade – trabalho, renda, uso de equipamentos urbanos e serviços.

Importante destacar a promulgação da Lei federal nº 11.888/2008, que criou a Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social – ATHIS. Esta buscou assegurar que famílias com renda de até três salários mínimos recebam assistência técnica pública e gratuita para a elaboração de projetos, acompanhamento e execução de obras necessárias para a edificação,

reforma, ampliação ou regularização fundiária de suas moradias. Reforça o direito social à moradia, valorizando bairros declarados como espaços de interesse social. O CAU/BR criou o Portal ATHIS, que reúne informações sobre direito à moradia digna, exemplos desenvolvidos pelos CAU/UF, e Mapa da ATHIS, com Prefeituras que possuem Lei de ATHIS regulamentada. As experiências se multiplicaram, porém ainda são bastante limitadas e não suficientemente disseminadas.

Um novo programa está sendo desenhado pelo Ministério da Gestão – Democratização dos Imóveis da União -, prevendo repassar ativos federais, como prédios, terrenos e galpões, a maior parte deles abandonada ou ocupada por movimentos sociais, para serem destinadas a moradias populares, equipamentos de saúde pública, educação, atividades esportivas e culturais.

Para além desses avanços, ampliam-se os debates e inicia-se a proposição de projetos e programas que também incorporem os aspectos de consumo e cogeração de energia elétrica; processos construtivos e contribuição para redução de Gases de Efeito Estufa – GEE, apontando-se para as metas de carbono zero e os compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris, reafirmados pelo governo atual. Assim, no tema de mudanças climáticas, os projetos de habitação e urbanismo devem se pautar pelas vertentes da mitigação e da adaptação.

O uso de painéis solares, sejam individuais ou coletivos, permite não apenas reduzir o consumo e as contas de energia elétrica para mutuários, facilitando sua capacidade de pagamento dos financiamentos, como também obter um excedente que poderá ser devolvido à rede elétrica, gerando recursos ou garantindo redução das contas dos próprios municipais.

A diversificação dos projetos, com melhor adaptação aos diferentes climas e utilização de materiais locais que evitem transporte a longas distâncias, bem como a redução do desperdício, podem reduzir custos e disposição final de resíduos, também colaborando na direção da redução de emissões.

As novas possibilidades de projetos inseridos no tecido urbano já consolidado permitem a convivência de vários estratos sociais no espaço urbano, democratizando as trocas e atividades econômicas, culturais e de serviços públicos, mas principalmente maximizam soluções de mobilidade, reduzindo as necessidades de deslocamento. Outros aspectos, como as questões de gênero e acessibilidade, podem dar conta da diversidade do perfil de moradores e reforçar características para unidades com necessidades específicas de projeto.

Pelo lado da adaptação às mudanças climáticas, os programas e projetos deverão garantir soluções de arquitetura, urbanismo e infraestrutura que considerem as potencialidades de eventos extremos. Aspectos de drenagem, que historicamente foram relegados a segundo plano ou que reproduziram soluções padronizadas de canalização, caminham agora cada vez mais para a busca de Soluções Baseadas na Natureza – SBN, onde são respeitados os cursos d'água com o mínimo de impermeabilização do solo e ampliando áreas verdes e paisagismo das margens, a serem utilizadas normalmente como parques urbanos, ciclovias, atividades de lazer e esporte e que poderão, na situações extremas, receber maior quantidade de água pluvial, mas sem chegar a afetar as áreas ocupadas pelas edificações.

Considerando que, após decisão do conselho curador do FGTS, a área de Habitação terá o maior orçamento dos últimos sete anos e irá contar com R\$ 96,96 bilhões para 2023, sendo que esse valor será usado para turbinar Minha Casa, Minha Vida, é o momento de avançar em novas maneiras de pensar e implementar os projetos e programas habitacionais, que não foquem

apenas na habitação/moradia, mas que incorporem abordagens urbanísticas mais acuradas e compatíveis com os desafios dos temas que a sociedade global e brasileira vem destacando em suas agendas. Arquitetos, urbanistas, gestores públicos locais e regionais, empresas de construção civil deverão rapidamente focar e ampliar essas abordagens, multiplicando experiências inovadoras e evitando repetir os erros do passado.

Parecer

DIFERENÇAS ENTRE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA E LEGITIMAÇÃO DE POSSE

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: edomingues@unirio.br

Consulta:

A Prefeitura do Município consulta a respeito dos instrumentos para regularização fundiária urbana.

Esclarece que atualmente vem utilizando o instrumento da Legitimação de Posse, mas a Procuradoria foi questionada quanto a viabilidade de utilizar-se de Legitimação Fundiária.

Assim, questiona se existe alguma peculiaridade que determine a utilização de um instrumento em detrimento de outro e quais seriam as principais diferenças entre eles.

PARECER

A questão envolve a análise dos instrumentos de legitimação de posse e legitimação fundiária previstos na Lei da Reurb, Lei n. 13.465/2017. Ambos os instrumentos se fundamentam na função social da posse, visando atribuir o domínio a quem exerce a posse em determinadas circunstâncias.

A principal diferença entre os instrumentos se dá na concretização do domínio. Na legitimação fundiária há o reconhecimento do direito ao domínio e, sua conclusão, transfere a titularidade do imóvel (público ou particular) ao ocupante de núcleo urbano informal consolidado já existente em 22/12/2016, limitado aos núcleos urbanos constituídos até esta data. Além dos artigos 9º, §2º e 11, o instrumento vem disciplinado nos artigos 23 e 24:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Assim, o Município somente pode aplicar a legitimação fundiária quando estiver comprovado que o núcleo urbano informal consolidado já existia em 22/12/2016. O instrumento é de uso facultativo do Município, que deve avaliar se há interesse público na transferência do bem público aos particulares ocupantes, bem como realizar avaliação prévia e instituir, em não sendo o caso de ocupantes de baixa renda, cobrança pela alienação do bem. Há de se considerar, no caso de ocupação de áreas privadas, que a legitimação fundiária pelo Município pode configurar lesão ao direito do proprietário que, mesmo em área já de ocupação consolidada por terceiros, poderá ingressar com ação contra o Município buscando indenização.

Logo, se não ficar configurada a existência do núcleo urbano informal até 22/12/2016, não poderá ser aplicada a legitimação fundiária. Também, se não atende ao interesse público transferir a propriedade do bem público aos particulares, porque a ocupação está em área irregular, por exemplo, ou porque a

regularização elevará o valor da terra o que poderá ocasionar a expulsão daqueles moradores pelas dinâmicas de mercado, como segundo exemplo, o Município não está obrigado a aplicar a legitimação fundiária ou qualquer outro instrumento de aquisição de domínio, podendo apenas emitir título de ocupação para trazer segurança jurídica para a posse. Em se tratando de ocupação por pessoas que não sejam de baixa renda, pode o Município criar um programa de alienação onerosa dos imóveis públicos.

Há ainda outra hipótese que pode ensejar a não aplicação da legitimação fundiária, quando se tratar de ocupação sobre imóveis particulares e o Município não possuir recursos ou interesse em ingressar com eventual litígio com o proprietário que se sinta prejudicado.

Uma vez que a legitimação fundiária tem âmbito de aplicação bem específica, para todos os outros casos de regularização fundiária de ocupação de bens particulares aplica-se a legitimação de posse:

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

Com este instrumento, o Poder Público municipal apenas reconhece a posse do imóvel e faz iniciar, de modo inequívoco, a contagem do prazo para aquisição da propriedade pela usucapião. Sem o reconhecimento da legitimação de posse, o possuidor deveria provar o tempo de sua posse, o que muitas vezes é difícil e caro.

Assim, sem prejudicar aqueles que já consigam provar seu tempo de posse para usucapião, através da legitimação de posse o Município auxilia o exercício de um direito constitucionalmente previsto, sem risco de ser judicialmente acionado pelo proprietário porque sua ação é de mero reconhecimento da posse e a aquisição da propriedade advém do decurso do prazo e atendimento dos demais requisitos previstos na Constituição.

Em síntese, atentando para as diferenças entre os instrumentos, conclui-se que o Município somente pode aplicar a legitimação fundiária para os casos previstos na Lei n. 13.465/2017, em que haja comprovação da existência de núcleo urbano informal consolidado até 22/12/2016 e quando houver a concorrência do interesse público, aplicando-se aos demais casos de ocupação em área particular, o instrumento da legitimação de posse.

É o parecer, s.m.j.

Parecer

OCUPAÇÕES IRREGULARES E INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: edomingues@unirio.br

Consulta:

A Câmara de Vereadores consulta a respeito de ocupação existente no Município e a situação jurídica dos moradores. Informa a consulente que:

- a) No terreno/chácara de propriedade de uma sociedade filantrópica, sem sede nesta comarca, vem sendo construída uma vila há 40 anos, onde atualmente residem cerca de 25 famílias.
- b) Imagina-se que, no início, houve o aval dos diretores da referida sociedade filantrópica. Contudo, não existe qualquer documento ou prova para tanto. Com o passar dos anos, outras famílias carentes, invadiram, se apossaram e construíram suas casinhas.
- c) Não há qualquer demanda judicial com relação a situação e a propriedade. Suscitou-se a ideia da realização de usucapião coletivo, para garantir a estas famílias a segurança. Porém, receia-se o risco de perder, de lembrar a sociedade que há este terreno nestas condições, depois de 40 anos não há nenhum administrador da época, talvez os ideias sejam outros, etc.
- d) Existe grande preocupação, considerando a situação precária das famílias, são casas muito simples, de baixíssimo padrão e famílias em condições de necessidades extremas.

Para assegurar ao menos essa moradia às famílias, questiona-se a possibilidade e legalidade, da prefeitura desapropriar, pagando, dentro dos requisitos legais, com fins sociais, o terreno e doar para as famílias que já residem no local. Diante do exposto, indaga:

1. Seria legal e possível esta desapropriação?
2. Como poderia ser feito e quais requisitos precisam ser considerados?
3. Quais cuidados devem ser considerados?
4. É legal direcionar a doação para as famílias que já residem no local?

Solicita, também encaminhamento de sugestões.

A consulta não vem documentada.

PARECER

O caso em tela desafia o processo de Regularização Fundiária Urbana – Reurb, de que trata a Lei nº 13.465/2017. Dentre os objetivos da Reurb, podemos destacar a identificação de núcleos urbanos informais a serem regularizados, a fim de organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes (art. 10, I). O artigo 11 dá o conceito de núcleo urbano:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

A Reurb é a opção que melhor atende ao interesse público e ao ordenamento urbanístico, porque busca integrar a área à cidade, trazendo, além da titulação, a regularidade urbanística. Além disso, para concretização da Reurb, vários instrumentos podem ser aplicados, como a desapropriação e a usucapião (art. 15). Um dos instrumentos da Reurb é a legitimação de posse, em que o Poder Público reconhece a posse dos ocupantes possibilitando que, após 5 anos, sem oposição, estes adquiram o domínio:

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

E a Lei estabelece o prazo de 5 anos contados do registro do título de legitimação de posse, mas não exclui a possibilidade de ação de usucapião para reconhecer direitos já adquiridos:

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

Cabe ao Município avaliar qual instrumento da Reurb melhor atende o interesse público e social na resolução da questão, ponderando custos e benefícios. É preciso esclarecer que a decisão cabe ao Poder Executivo, a quem compete as ações de planejamento urbano, gestão do espaço público e criação e implementação de programas de governo e ações concretas.

Desta forma, à Câmara de Vereadores, respeitando o princípio da separação de poderes, cabe sugerir medidas ao Executivo e fiscalizar as fases de elaboração e implementação, deliberando e aprovando os projetos de leis necessários, que vierem a ser propostas pelo Executivo.

O instrumento da usucapião coletiva, indagado na consulta, está previsto no artigo 10 do Estatuto da Cidade – EC, Lei n. 10.257/2001e pode envolver assessoria técnica jurídica e urbanística, possível de ser custeada pelo Município (EC, artigo 4º, inciso V, alínea “r”). Um dos elevados custos da usucapião é a realização de perícias e elaboração de plantas para discriminação das áreas ocupadas e confrontações, atividades que já teriam sido realizadas nos procedimentos de Reurb. A alteração promovida pela Lei nº 13.465/2017 no artigo 10 do Estatuto da Cidade, embora não tenha modificado o §2º que trata de imóveis urbanos, permite a usucapião em núcleos urbanos informais, mesmo fora do perímetro urbano, ainda que seja possível identificar a posse de cada um. A expressão núcleo urbano informal remete aos instrumentos de identificação e demarcação dos núcleos urbanos contidos na Lei da Reurb.

A desapropriação por interesse público do Decreto-lei nº3.365/41 ou por interesse social da Lei n. 4.132/62, pode ser feita mediante decreto do Executivo, mas deve ser precedida de alguns requisitos. Em primeiro lugar, deve ser realizado prévio cadastro dos ocupantes para posterior concessão da titulação do bem. O imóvel deve ser criteriosamente avaliado para fins de comprovação do valor da indenização para acordo com o proprietário ou propositura da ação de desapropriação. Além disso, a avaliação é

indispensável para a regularidade da alienação nos termos do artigo 17 da Lei de Licitações, n. 8.666/93, que exige avaliação prévia, justificativa do interesse público e autorização legislativa (art. 17 caput e inciso I), sendo dispensada a licitação (art. 17, I, 'f').

Ainda em relação à desapropriação, o pagamento de indenização deve ter previsão orçamentária específica ou, ao menos, estar abrangida por previsão de crédito genérico, e deverá ser precedida de estudo de impacto orçamentário-financeiro e da demonstração da adequação da nova despesa aos preceitos do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nº101/2000:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

[...]

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

[...]

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Em síntese, conclui-se que cabe ao Poder Executivo elaborar um projeto de regularização da área, identificando o instrumento que melhor atende aos interesses públicos e sociais, sopesando custos e disponibilidade orçamentária e financeira, benefícios e perspectivas de tempo para finalização. O Poder Legislativo deve fiscalizar todas as etapas e aprovar as medidas que dependam de autorização legislativa.

É o parecer, s.m.j.

Pareceres jurídicos é no IBAM

O IBAM possui um **banco de pareceres jurídicos** sobre os mais variados assuntos de interesse da **Administração Pública Municipal**.



**Para mais informações de
Pareceres Jurídicos com o IBAM**

Clique aqui

Contratos Administrativos

Gestão Ambiental

Licitações

Política Urbana

Previdência

Processo Legislativo

Serviços Públicos

Servidores Públicos

Tributação

Entre outros

Parecer

PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ADEQUAÇÃO AO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO E ORÇAMENTÁRIO

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: edomingues@unirio.br

Consulta:

A Prefeitura do Município consulta a respeito da celebração de acordo de cooperação com entidade privada para procedimentos de regularização fundiária.

Esclarece que o município recebeu uma proposta de um Plano de Trabalho, visando a implantação de um projeto de regularização fundiária urbana a ser executado por determinado Instituto, entidade de direito privado, sem fins lucrativos.

A proposta consiste em um levantamento planialtimétrico georreferencial da área urbana e expansão urbana do município, para fins de REURB, SEM QUALQUER ÔNUS PARA O MUNICÍPIO.

A principal dúvida reside na legalidade das atribuições do município, contidas no Acordo de Cooperação firmado entre a municipalidade e o Instituto, quais sejam:

As atribuições do MUNICÍPIO são as seguintes:

- a) Utilizar as informações e dados para processamento, emissão de documentos relacionados à Regularização Fundiária em seu limite territorial;
- b) Assegurar que todos os imóveis objetos de projeto de regularização fundiária estejam contidos e façam parte da base de dados cadastrais da REURB;
- c) Divulgar como política pública, perante todo o território municipal urbano, a fim de atingir toda a comunidade interessada, sobre a realização de procedimento de Regularização Fundiária Urbana – REURB;
- d) Fornecer as informações que constem dos seus bancos de dados para fins de regularização, inclusive as informações referentes aos confinantes de cada um dos núcleos urbanos informais consolidados;
- e) Identificar todas as pessoas situadas no interior da poligonal da área objeto do levantamento topográfico para fins de regularização;
- f) Processar a REURB dentro dos ditames legais;
- g) Emitir a Certidão de Regularização Fundiária – CRF;
- h) Emitir o Título de Outorga de Legitimação Fundiária ou de posse;
- i) Comunicar ao ICPP qualquer inconsistência identificada no levantamento topográfico.

PARECER

O acordo de cooperação é uma espécie de parceria voluntária Administração Pública e as organizações da sociedade civil para consecução de finalidades de interesse público e recíproco, em regime de mútua

cooperação, regida pela Lei nº 13.019/2014. Será empregado o instrumento do acordo de cooperação quando não houver transferência de recursos entre os parceiros (art. 2º, VIII- A). A Lei estabelece um processo seletivo, chamamento público, para as parcerias que prevejam transferência de recursos (art. 24), o que não é a hipótese do acordo de cooperação a que diz respeito esta consulta.

No presente caso, algumas questões sobre o acordo de cooperação e o plano de trabalho precisam ser ponderadas.

Em primeiro, o Instituto com o qual se firmará a parceria tem como objeto social atividades de associações de defesa de direitos sociais. Assim, é preciso que o Município verifique no estatuto social do Instituto se ele possui atribuição para execução de trabalhos técnicos típicos de arquiteto-urbanista (Lei nº 12.378/2010, art.s 2º, 7º e 10) ou de engenheiro (Lei nº 5.194/66, art.s 7º e 8º), que disciplinam as respectivas profissões. Vale a transcrição do parágrafo único do artigo 2º da Lei n. 12.378/2010 que é bem específico:

Art. 2º As atividades e atribuições do arquiteto e urbanista consistem em:

[...]

Parágrafo único. As atividades de que trata este artigo aplicam-se aos seguintes campos de atuação no setor:

[...]

VI - da Topografia, elaboração e interpretação de levantamentos topográficos cadastrais para a realização de projetos de arquitetura, de urbanismo e de paisagismo, foto-interpretção, leitura, interpretação e análise de dados e informações topográficas e sensorialmento remoto;

Além disso, o Instituto deve ter registro no Conselho de Arquitetura e Urbanismo ou no de Engenharia. O acordo de cooperação precisar ser editado para fazer constar estas informações na qualificação do Instituto.

Em segundo, temos que a regularização fundiária é uma importante ação de política urbana e deve estar contextualizada com outras ações e inserida no âmbito do planejamento urbano do Município. Isto porque a regularização que implique em atribuição de título aos ocupantes eleva o valor da terra e facilita sua negociação, o que pode causar impacto na dinâmica do ordenamento territorial e afetar o planejamento urbano. De outro lado, a regularização também implica em investimentos públicos em obras de infraestrutura e (mesmo que as obras sejam custeadas pelos beneficiários) implica em custos de manutenção e prestação de serviços públicos.

Dentre os objetivos da regularização fundiária urbana – Reurb, traçados na Lei n. 13.465/2017, podemos destacar os seguintes:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

Desta forma, para organizar núcleos urbanos informais e “assegurar a prestação de serviços públicos aos ocupantes”, bem como para “promover a integração social e a geração de emprego e renda”, é preciso programa de governo e dotação orçamentária. Para “constituir direitos reais em favor dos ocupantes” e priorizar a permanência da população de baixa renda, evitando-se que as pessoas vendam as casas para irem morar irregularmente em outra localidade e a área regularizada passe a ser usada por pessoas de

outra faixa de renda, é preciso igualmente de planejamento, programas de governo e previsão orçamentária.

Importa destacar, também, que no caso de população de baixa renda – Reurb-S, o Município deverá arcar com as despesas do projeto de regularização e das obras de infraestrutura (art. 33 c/c art. 37), como determina a Lei da Reurb:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

[...]

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

[...]

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e

III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

Assim, deve o Município ter certeza de que estão compatibilizadas com o planejamento urbano e orçamentário e que vão ao encontro da conveniência e oportunidade da Administração as ações a que se obriga ao celebrar acordo de cooperação com prazo de 24 meses, como, por exemplo, dentre outras ações a:

c) Divulgar como política pública, perante todo o território municipal urbano, a fim de atingir toda a comunidade interessada, sobre a realização de procedimento de Regularização Fundiária Urbana – REURB;

[...]

e) Identificar todas as pessoas situadas no interior da poligonal da área objeto do levantamento topográfico para fins de regularização;

f) Processar a REURB dentro dos ditames legais;

g) Emitir a Certidão de Regularização Fundiária – CRF;

h) Emitir o Título de Outorga de Legitimação Fundiária ou de posse;

(Acordo de Cooperação, cláusula terceira)

Mesmo considerando que a Lei da Reurb permite a expedição da certidão de regularização fundiária antes da realização das obras necessárias (art. 36, §§ 2º e 3º), o Município deverá arcar com os custos do projeto de regularização (art. 33 c/c 37), que é realizado antes da expedição da certidão de regularização, e deve também prever recursos para as obras que estão previstas, no caso da Reurb-S. Os requisitos do projeto de regularização estão previstos nos artigos 35 e 36.

O item 7.4 do plano de trabalho que integra o acordo de cooperação indica que “o ICPP deverá apresentar fluxogramas de atividades e respectivas responsabilidades, de todo o processo de implantação do projeto”, especificando algumas as atividades. Dentre as atividades constam: “7.4.3 Projeto de Regularização Fundiária, para cada área objeto da regularização”; “7.4.4 Projeto Urbanístico de Regularização

Fundiária” e 7.4.5 Elaboração das Peças Técnicas dos Lotes”, sem indicação da responsabilidade. Já o acordo de cooperação, em sua cláusula terceira, que atribui as responsabilidades aos parceiros, não menciona nenhuma dessas atividades.

Em relação à Reurb-E, em que os interessados custearão o projeto e as obras, o plano de trabalho acordo de cooperação não deixa claro como será a adesão destas pessoas ao trabalho de regularização, se o Instituto prestará a eles algum serviço e qual o custo. Aliás, não fica indicada a procedência dos recursos que o Instituto empregará para arcar com as despesas das atividades da parceria, que não são poucas. Outras ações indicadas no plano de trabalho, como o recadastramento imobiliário, não constam do acordo de cooperação nem possuem indicação do responsável. A cláusula nona do acordo prevê que:

“os dados levantados são de exclusiva e inteira propriedade do [...] (Instituto), sendo cedidos sem ônus ao Município, em documento físico, mídia ou impressos que o acompanham, a fim de serem usados no processo de Regularização Fundiária Urbana”.

No entanto, esses dados são importantes para o Município realizar o recadastramento dos imóveis e atualizar a base de dados do IPTU e ITBI, mas esta finalidade não está claramente incluída no conceito de “processo de Regularização Fundiária”. Mas do que isso, os dados em si, as informações, são públicas, de propriedade do Município, que pode utilizá-los para qualquer finalidade pública sem necessidade de autorização, bastando indicar o autor do levantamento da informação. Diferentemente é o suporte onde está inserida a informação, a foto, por exemplo, cujo direito autoral pertence ao seu produtor, e que o Município não poderia veicular sem autorização. Já as informações que as imagens denotam são de livre uso do Poder Público municipal.

Em relação às obrigações que o Município assume, não há qualquer ilegalidade, pois são as previstas em Lei, mas deve a Administração atentar para as obrigações relativas às atividades necessárias à regularização fundiária que não estão com responsabilidades definidas.

Mesmo não sendo necessária lei municipal específica para efetivação da Reurb (Lei n. 13.465/2017, art. 28, p. único), sua edição é de todo recomendável por ser importante para definir parâmetros e posturas aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana. Tal lei deve ser elaborada atendendo às diretrizes estabelecidas no plano diretor e mediante processo participativo.

O que se observa do conjunto acordo de cooperação e plano de trabalho é que o interesse público está vindo a reboque (submetido) ao interesse particular que, inclusive, não está explícito. O Município assumirá obrigações específicas, porém será pressionado a assumir tantas outras (ainda incertas) para dar cabo da regularização fundiária sem o que a parceria se tornará vazia. Tudo isso tratando a regularização fundiária como um instrumento autônomo destacado das diretrizes da política urbana do Plano Diretor e do planejamento orçamentário-financeiro.

Em síntese, conclui-se que muito embora as obrigações do Município constantes da cláusula terceira do acordo de cooperação estejam em consonância com a Lei n. 13.465/2017, o instrumento não deve ser celebrado antes que a Administração avalie: (i) se o ICPP possui finalidade e capacidade para serviços de arquitetura e urbanismo ou engenharia; (ii) se a regularização fundiária proposta está em consonância com o planejamento municipal urbano e orçamentário; (iii) se atende à conveniência e oportunidade da Administração e (iv) se as omissões quanto às responsabilidades sobre algumas ações previstas no plano de trabalho não acarretarão futuros compromissos e gastos para o Município ou se inviabilizarão a continuidade do programa de regularização.

É o parecer, s.m.j.

Parecer

OCUPAÇÕES IRREGULARES DE IMÓVEIS DESTINADOS E PROGRAMA DE HABITAÇÃO

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: edomingues@unirio.br

Consulta:

A Prefeitura do Município consulta a respeito da regularização de ocupações em casas inacabadas destinadas a programa habitacional.

Esclarece que há muitos anos iniciou-se na cidade um programa habitacional através de um programa federal, contudo, esse programa foi paralisado sendo que as casas inacabadas foram invadidas por populares; situação que se arrasta por décadas.

Atualmente, as casas estão quase todas habitadas. O município se comprometeu com o Ministério Público Federal a regularizar a situação das referidas residências. Foram feitos inúmeros pareceres socioeconômicos das famílias que hoje residem nos referidos imóveis. Foi verificado que das 25 famílias que atualmente lá residem, 20 possuem perfil para serem agraciadas com as casas.

Ante o exposto, indaga qual a melhor forma do município regularizar tal situação, se concedendo a eles algum termo de permissão?

Em relação às outras 05 residências que, ou estão fechadas, mas possuem “dono” ou as pessoas não se enquadram no perfil socioeconômico para serem contempladas, qual medida a ser tomada, tendo em vista ser uma área conflagrada?

A consulta não vem documentada.

RESPOSTA

Dentre os possíveis instrumentos para regularização de ocupações, trazendo segurança jurídica às pessoas e à coletividade, a concessão do direito real de uso é aquela que melhor atende. Trata-se de instrumento contratual que transfere o direito real de uso, que fica registrado na matrícula do imóvel no Registro de Imóveis, podendo o mesmo ser usado pelo seu titular como garantia de dívidas, ser alienado por ato entre vivos e é transmissível aos herdeiros.

A vantagem da concessão do direito real de uso sobre a doação, que também seria aplicável ao caso, se dá pela possibilidade de inclusão de obrigações ao beneficiário que, se não forem cumpridas, dão causa à extinção do direito e retomada do imóvel pelo Município, que poderá então aliená-lo novamente a outrem. A doação, mesmo sendo doação com encargos, tem procedimento mais burocrático, custoso e demorado para a revogação da doação por inexecução do encargo.

Isto, evidentemente, se for do interesse público impor obrigações aos beneficiários, como, por exemplo, a obrigação de não aumentar a área construída para além de determinado percentual, o que poderia vir a ocasionar valorização da área e, eventualmente, gentrificação, com expulsão daquela população para novas áreas irregulares. Assim, ao mesmo tempo em que se assegura o direito aos ocupantes, assegura-

-se um espaço destinado à população daquele perfil social, evitando-se que eventuais melhorias possam desfazer os objetivos do programa habitacional. Uma condição que muitos programas impõem e que é totalmente inócua é a proibição de venda do imóvel pelo beneficiário porque os imóveis são bens de valor econômico e que circulam na economia, não havendo lei que possa impedir o uso econômico do direito através da alienação. Tais normas são responsáveis por gerar informalidade, pois as pessoas irão negociar os imóveis informalmente, os chamados contratos de gaveta, ocasionando maiores custos em futuros programas de regularização.

A concessão do direito de real de uso e a doação, caso não haja interesse público na imposição de condições aos beneficiários, devem seguir os trâmites do artigo 17 da Lei de Licitações e Contrato, n. 8.666/93, confira-se:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

[...]

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

Assim, o Poder Executivo deve submeter projeto de lei autorizativa da alienação, anexando a justificativa do interesse público na regularização, a avaliação dos imóveis e demais condições a serem observadas na alienação, como a indicação do cadastro dos beneficiários.

Quanto aos ocupantes que não se enquadram como beneficiários do programa, é inviável a indicação de uma solução teórica sem análise do caso concreto. O Município deve avaliar a possibilidade de ingressar com ação de imissão de posse, com a consequente retirada dos ocupantes ou pode optar por tolerar as ocupações, sem emissão de qualquer título, sendo o não agir também uma opção válida como instrumento de política pública.

Em síntese, conclui-se que o Município pode empregar a concessão do direito real de uso ou mesmo a doação, conforme haja ou não necessidade de estabelecer condições aos ocupantes, devendo observar os procedimentos da Lei n. 8.666/93. Em relação aos ocupantes que não preenchem os requisitos para obterem o benefício, é preciso analisar a situação concreta para definição da melhor medida.

É o parecer, s.m.j.

Parecer

INCOMPATIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES DE CLASSE MÉDIA FACE AO PLANO DIRETOR QUE PRIORIZA A REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: edomingues@unirio.br

Consulta:

A Câmara de Vereadores encaminha para exame de constitucionalidade e legalidade o Projeto de Lei Complementar n. 02/2020, de iniciativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre a “regularização de edificações, reformas e/ou ampliações em desconformidade com a legislação municipal, conforme previsto no artigo 332 do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial”.

RESPOSTA

O PLC n. 02/2020 suscita algumas questões. Inicialmente, cabe observar que o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial – PDDT, Lei Complementar nº 123/2018, elenca em seu artigo 7º, diversos princípios, como justiça social (I); inclusão social (II); cidade para todos (III); função social da cidade e da propriedade (IV); moradia digna (VI); participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão (XII) e desenvolvimento sustentável (XIII).

Assim, tanto o próprio Plano Diretor quanto as demais leis urbanísticas e ações administrativas devem estar em consonância com esses princípios. Adiante, ao tratar da democratização do acesso à terra e habitação, o PDDT estabelece objetivos de regularização fundiária e urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda (art. 17, IV). Somente no artigo 332, nas disposições finais, o PDDT faz referência à regularização das edificações existentes em 2014, independentemente da condição de renda do seu proprietário. Seguem os artigos:

Art. 17 A Estratégia de Democratização do Acesso à Terra e Habitação promoverá o direito à moradia digna e a reestruturação e qualificação dos espaços territoriais informais, através da ampliação da oferta, da democratização do acesso e do reconhecimento e regularização das ocupações habitacionais consolidadas, tendo como objetivos:

IV - a promoção da regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização e simplificação da legislação do parcelamento do solo e das normas edilícias;

[...]

Art. 332. Será objeto de lei municipal de iniciativa do Poder Executivo assunto que trata das regularizações de edificações existentes, construídas em desacordo com a legislação vigente, georeferenciadas/GeoLages, tendo como marco a foto aérea de recadastramento do município no ano de 2014.

Logo, o primeiro questionamento é sobre a existência de lei ou projeto de lei que trate da regularização fundiária e urbanística em benefício da população de baixa renda, propositura que deve ser prioridade na agenda local sobre a regularização de edificações de proprietários que não se enquadram como de baixa renda. É de se observar que as exigências de apresentação de planta, ART, certidões negativas, re-

gistro de imóveis, recolhimento de taxas e impostos entre outras tantas exigências contidas no artigo 7º do PLC afastam por completo a pretensão de regularização por pessoas de baixa renda.

Deve-se ter o cuidado, também, com leis de regularização que acabam por incentivar novas irregularidades. Tais leis geram na população a expectativa de que, no futuro, a Administração e a Câmara irão aprovar nova lei de regularização, tornando, assim, sem efeito a legislação urbanística.

O PDDT instituiu um Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial-CMDT, que tem dentre suas competências a de “propor, discutir e opinar sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento territorial municipal”, (art. 309, III). Assim, deveria o projeto de lei vir acompanhado de ata de discussão do CMDT, comprovando o processo participativo no planejamento municipal, que é norma constitucional (CF, art. 29, XII).

Caso não haja lei ou projeto de lei sobre regularização de ocupações por população de baixa renda, pode a Câmara não aprovar o PLC n. 02/2020 em razão da não observância dos princípios e diretrizes do PDDT. Contudo, tal fato não é impeditivo da aprovação do PLC, nem gera responsabilidade para o Prefeito, se o Legislativo assim entender adequado, desde que comprovada a realização do processo participativo.

Superada essas questões, o PLC merece correções em seu texto, a começar pela retificação do §1º do artigo 1º, que permite a regularização de edificações realizadas até a data da aprovação da lei, quando o artigo 332 do PDDT estabelece como marco temporal a data da foto aérea de 2014, conforme acima transcrito. Também deve ser corrigido o artigo 5º, I, que faz referência ao artigo 2º do PDDT quanto a referência deve ser ao artigo 2º do próprio PLC.

Deve ser verificado na legislação municipal vigente até 2014 (marco temporal até o qual se pode regularizar, de acordo com o PDDT) se à época era cobrada a outorga onerosa do direito de construir. Em caso positivo, deve ser acrescentado à letra “I” do artigo 7º do PLC o recolhimento da contrapartida devida pela outorga onerosa do direito de construir não paga. Sem esta cobrança, a regularização torna-se uma forma de burlar o pagamento da outorga onerosa.

Além do mais, a medida se enquadra na conduta vedada do §10 do artigo 73 da Lei Eleitoral, n. 9.504/97:

“Eleições 2016. Recursos especiais eleitorais com agravo. Direito eleitoral. Prefeito e vice-prefeito eleitos. Prática de conduta vedada e abuso do poder político. Preliminares rejeitadas. Parcial provimento. Cassação mantida. Ações cautelares prejudicadas. Novas eleições [...] Intensificação de programa de regularização fundiária. 12. O acórdão concluiu pela prática das condutas vedadas previstas no art. 73, IV e § 10, da Lei nº 9.504/1997, ao verificar que houve a efetiva entrega gratuita dos títulos de direito real de uso durante o ano eleitoral e que, embora o programa de regularização fundiária estivesse autorizado em lei, não houve comprovação de dotação orçamentária específica relativa ao programa nos exercícios anteriores. A modificação dessas conclusões - para entender que o programa de regularização fundiária se enquadra na exceção ‘de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior’ - exigiria o reexame do conjunto fático-probatório, o que é vedado nesta instância especial (Súmula nº 24/TSE). 13. Deve ser mantido o valor da sanção pecuniária imposta com fundamento no art. 73, IV, na medida em que foi arbitrado em consonância com os limites previstos no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/1997 e sua fixação foi devidamente fundamentada pelo Tribunal de origem [...]”.

(Ac. de 23.4.2019 no AI nº 28353, rel. Luís Roberto Barroso.)

Em síntese, conclui-se que o PLC n. 02/2020 não deve ser aprovado porque permite regularização de construções, reformas e ampliações realizadas após 2014, o que contraria o artigo 332 do PDDT; desrespeita os princípios e prioridades do PDDT; não comprova a realização de processo participativo em sua elaboração, e viola a legislação eleitoral.

É o parecer, s.m.j.

Parecer

POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DE POSSE E SOMA DOS TEMPOS DE POSSE DOS ANTIGO E NOVO OCUPANTES PARA FINS DE REURB

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: edomingues@unirio.br

Consulta:

A Prefeitura do Município consulta a respeito de documentação para legitimação fundiária em processo de Reurb.

Menciona a Lei 13.465/2017, cujo artigo 9º § 2º, determina que: “a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016”.

Assim, indaga se a Secretaria Municipal de Planejamento, para fins de cadastramento para regularização fundiária poderá aceitar o recibo de posse de terreno adquirido após a data de 22 de dezembro de 2016.

RESPOSTA

No procedimento de legitimação fundiária várias questões devem ser levantadas, sendo algumas delas essenciais para a resposta à consulta. A primeira diz respeito ao momento da existência do núcleo urbano informal, isto é, desde quando aquela terra está sendo informalmente ocupada. A exigência da Lei é que a ocupação seja anterior a 22 de dezembro de 2016. Somente assim os atos de legitimação fundiária poderão ser praticados.

Contudo a Lei não exige que seja o mesmo ocupante original; é possível que ele (o ocupante original) tenha transferido a posse a outrem, o que não inviabiliza a legitimação fundiária e posterior regularização. Logo, não há qualquer impedimento ou ilegalidade em aceitar como documentação recibo de aquisição da posse ainda que em data posterior ao 22/12/2016, até porque quem deve ser beneficiário da regularização é o atual ocupante, mesmo sem recibo.

O Código Civil permite, em seu artigo 1.207, que o sucessor singular (aquele que “compra” a posse, por exemplo) some ao seu tempo de posse o tempo de posse do antecessor, o que torna válida a cessão da posse e, assim, o recibo de aquisição de posse. Neste sentido, é como se o próprio adquirente da posse exercesse a posse desde o início da ocupação (ao menos do início da posse de quem a lhe transmitiu).

Em síntese, conclui-se que deve a Secretaria Municipal de Planejamento, para fins de cadastramento para regularização fundiária, aceitar o recibo de posse de terreno adquirido após a data de 22 de dezembro de 2016, estando a regularização condicionada, além de outras exigências legais, à comprovação de que a ocupação do núcleo urbano informal já estava consolidada antes de 22/12/2016.

É o parecer, s.m.j.

Parecer

POSSIBILIDADE DE CONTINUAÇÃO DE PROGRAMA HABITACIONAL COM DOAÇÃO DE TERRENOS A PARTICULARES EM ANO ELEITORAL

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: edomingues@unirio.br

Consulta:

A Prefeitura do Município consulta a respeito da continuidade de execução do programa habitacional neste ano de eleição (2016), informando que:

- a) O Município possui um Programa Habitacional onde promove a doação de terrenos para a construção de moradias populares.
- b) Os terrenos são doados através de lei e mediante sorteio entre as pessoas inscritas para o Programa.
- c) Após o sorteio, são firmados contratos de Promessa de Doação e após a construção e expedição do Habite-se são lavradas as escrituras públicas de doação dos terrenos.
- d) Sendo assim, as escrituras são lavradas e assinadas durante todo o ano, conforme os donatários vão construindo e cumprindo o seu encargo.

Diante das informações acima indaga:

1. Há algum impedimento para a celebração das escrituras nesse ano eleitoral?
 2. É possível a doação de terrenos através do programa anteriormente existente?
-

RESPOSTA

A continuação de programa habitacional em que haja doação de terrenos em ano eleitoral deve ser cercada de cautelas a fim de não violar a legislação eleitoral. A Lei nº 9.504/97, em seu artigo 73, proíbe o uso promocional da distribuição gratuita de bens, verbis:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, **exceto** nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou **de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior**, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (grifou-se)

Como se vê, a doação de bens não é proibida, o que a norma visa impedir é o uso promocional da doação. A respeito do tema o Tribunal Superior Eleitoral – TSE decidiu que somente incorrem na proibição os agentes que pratiquem todos os elementos do tipo do inciso IV do artigo 73:

"(...) Conduta vedada (art. 73, IV, da Lei no 9.504/97). Não caracterizada. (...) Para a configuração do inc. IV do art. 73 da Lei no 9.504/97, a conduta deve corresponder ao tipo definido previamente. O elemento é fazer ou permitir uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços para o candidato, quer dizer, é necessário que se utilize o programa social - bens ou serviços - para dele fazer promoção. (...)" (Ac. no 25.130, de 18.8.2005, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.)

Deve-se lembrar que o objetivo da norma é impedir a captação de votos em razão da ação da Administração e não paralisar a gestão municipal. Assim, não é proibida a prática de atos administrativos necessários ao funcionamento da Administração nem a execução de programas de governo em prol dos municípios, dentro da competência municipal.

Desta forma, pode-se concluir que não haverá impedimento ou ilegalidade na continuidade de programa habitacional através de celebração de escrituras de promessa de doação ou mesmo efetivação de promessas durante o ano eleitoral, caso o programa habitacional já tenha sido autorizado por lei e esteja em execução orçamentária desde o exercício de 2015.

É o parecer, s.m.j.



O IBAM tem a solução para as necessidades da sua organização

- Reestruturação administrativa
- Análise e redesenho de processos
- Planejamento estratégico
- Plano de cargos, carreiras e vencimentos
- Estatuto dos servidores públicos municipais
- e muito mais

[Clique aqui](#)

