

# Caderno Didático

## **Políticas Públicas e Direito à Cidade:**

Programa Interdisciplinar de Formação  
de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais

Orlando Alves dos Santos Junior

Ana Carolina Christovão

Patrícia Ramos Novaes

Organizadores



LETRAPITAL

*Copyleft (2011) – Permitida a reprodução de todos os textos, desde que citada a fonte*

**Organizadores:**

Orlando Alves dos Santos Junior  
Ana Carolina Christovão  
Patrícia Ramos Novaes

**Capa e ilustrações:**

Gabriel Ponã

**Produção:**

INCT Observatório das Metrôpoles  
Ação Urbana

**Equipe de produção:**

Orlando Alves dos Santos Junior  
Ana Carolina Christovão  
Patrícia Ramos Novaes  
Mauro Rego Monteiro dos Santos  
Thiago Oliveira Lima Matioli  
Suyá Quintslr  
Bolsista: Conrado Werneck Pimentel

**Apoio:**

MEC/SESU- Proext  
INCT  
Ministério das Cidades  
CNPq  
FAPERJ  
Prefeitura de Mesquita

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

P829

Políticas públicas e direito à cidade : programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais / Orlando Alves dos Santos Junior, Ana Carolina Christovão, Patrícia Ramos Novaes, organizadores. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles : IPPUR/UFRJ, 2011.  
il. - (Caderno didático)

Coletânea de artigos utilizados no programa interdisciplinar de formação Políticas Públicas e Direito à Cidade, durante os cursos realizados na Baixada Fluminense e na região metropolitana do Rio de Janeiro ao longo dos anos 2011 e 2013  
ISBN 978-85-7785-104-1

1. Política urbana. 2. Planejamento urbano - Participação do cidadão. 3. Comunidade urbana - Desenvolvimento. 4. Renovação urbana. 5. Administração municipal - Participação do cidadão. 6. Participação política. 7. Participação social. 8. Comunidade - Organização para o desenvolvimento. 9. Planejamento estratégico - Baixada Fluminense (RJ). I. Santos Junior, Orlando Alves dos, 1963-. II. Christovão, Ana Carolina, 1983-. III. Novaes, Patricia Ramos, 1979-. IV. Observatório das Metrôpoles. V. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional. VI. Título: Programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. VII. Série

11-3174. CDD: 306.76  
CDU: 316.334.56

01.06.11 03.06.11 026837

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar - Ilha do Fundão  
Cep 21941901 – Rio de Janeiro, RJ  
Tel/Fax (55) 21-2598 –1950  
[www.observatoriodasmetrosoles.net](http://www.observatoriodasmetrosoles.net)

LETRA CAPITAL EDITORA  
Telefax: (21) 3553-2236 / 2215-3781  
[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

# Sumário

Apresentação	5
<b>Orlando Alves dos Santos Junior, Ana Carolina Christovão e Patrícia Ramos Novaes</b>	

## Módulo I – Democracia e Políticas Públicas

Desafios da Questão Urbana na Perspectiva do Direito à Cidade	11
<b>Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Junior</b>	

Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação	17
<b>Sergio de Azevedo</b>	

Critérios de Avaliação de Políticas Públicas: clientelismo versus universalismo de procedimentos	26
<b>Patricia Ramos Novaes e Suyá Quintslr</b>	

Apontamentos para uma agenda de democratização da política municipal de desenvolvimento urbano	32
<b>Mauro Rego Monteiro dos Santos</b>	

## Módulo II: Reforma Urbana e o Direito à Cidade

A Reforma Urbana, o Estatuto da Cidades e os Planos Diretores	45
<b>Regina Fátima C. F. Ferreira</b>	

Direito à Moradia e o Direito à Cidade	53
<b>Adauto Lucio Cardoso</b>	

O Direito ao Saneamento Ambiental na Baixada Fluminense	56
<b>Ana Lucia Britto</b>	

### Módulo III – Conflitos Urbanos e Estratégias de Exigibilidade do Direito à Cidade

A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade <b>Orlando Alves dos Santos Junior</b>	67
Justiça Ambiental: uma abordagem a partir do direito à cidade <b>Suyá Quintslr</b>	75
Movimentos Sociais e o Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade <b>Regina Fátima C. F. Ferreira e Rafaele Monteiro de Castro</b>	81

### Módulo IV – Políticas Estratégicas na Baixada Fluminense

Planejamento Democrático e Cartografia Participativa <b>Arthur Molina</b>	91
A Baixada Fluminense, seus centros e suas periferias <b>Luciana Corrêa do Lago</b>	101
A Baixada Fluminense e o PAC: reflexões na perspectiva do direito à cidade <b>Ana Carolina Christovão</b>	109
A Produção Social da Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida <b>Thêmis Amorim Aragão</b>	118

# **Programa Interdisciplinar de Formação Políticas Públicas e Direito à Cidade: Curso de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**

## **Apresentação**

É cada vez mais generalizado o reconhecimento da importância do conhecimento no mundo contemporâneo, sobretudo no contexto da globalização, onde a educação se torna uma condição para a integração social, política e econômica dos indivíduos na sociedade. Assim, podemos dizer que o acesso à educação e à informação se constitui em um direito de cidadania fundamental. Sobretudo quando se trata da participação socio-política, é possível afirmar que o acesso ao conhecimento e ao pensamento crítico é um requisito central para a gestão democrática.

De fato, como afirma o educador Paulo Freire, “aprender e ensinar fazem parte da existência humana, histórica e social”<sup>1</sup>. Freire destaca que “a educação, como formação, como processo de conhecimento, de ensino, de aprendizagem se tornou, ao longo da aventura no mundo dos seres humanos, uma conotação da sua natureza, gestando-se na história, como vocação para a humanização”. Assim, é uma condição da nossa humanidade estar envolvido em “certa prática educativa”, pois o ser humano “jamais pára de educar-se”.

Partindo da concepção que denomina de educação permanente, Freire destaca que, por força da necessidade universal de educar, aprender, ensinar, conhecer e criar, e das transformações e marcas que produzimos na paisagem, nas suas ruas, praças, rios, casas, edifícios, a cidade se torna educadora e educanda: “a cidade somos nós e nós somos a cidade”. É importante perceber que as funções e as respostas educativas da cidade têm relação com a dinâmica política e com a forma como o poder é exercido na cidade. Concretamente falando, o autor está se referindo às políticas urbanas e às políticas públicas, incluindo as políticas de gastos públicos, a política educacional e cultural, a política de saúde, a política de habitação, de saneamento ambiental, de transportes, e as demais políticas que incidem sobre a cidade. Em outras palavras, podemos dizer que o projeto de sociedade associado ao exercício do poder político condiciona as tarefas educativas da cidade. Vale destacar que a concepção de educação permanente implica, para Freire, adotar uma visão histórica e reconhecer que nas respostas das cidades – em permanente transformação ao longo

---

1. FREIRE, Paulo. Política e Educação: ensaios. São Paulo: Cortez, 2003.

da história – incidem as estruturas macroeconômicas e sociais, nelas destacando-se as relações de classe, de gênero e étnico-raciais.

A partir dessa concepção, pode-se dizer que abordar o papel educativo da cidade é discutir as condições para a constituição de agentes sociais e para o desenvolvimento da participação sociopolítica na gestão das políticas públicas. A nosso ver, uma dessas condições estaria ligada à promoção de universos sociais nos quais possam surgir e se desenvolver práticas educativas geradoras de novos comportamentos e valores que rompam com a hegemonia neoliberal e possibilitem o fortalecimento da virtude, da ética, da solidariedade e da moral na política, na perspectiva da justiça social, da democracia, do direito à cidade e de novas utopias societárias. Em suma, novos comportamentos sociopolíticos fundados na solidariedade e novas utopias de sociedade só encontrariam possibilidades de ocorrer caso se criassem e se desenvolvessem os meios institucionais e sociais para tanto.

A tradução dessa abordagem em torno da cidade como educadora e educanda para a realidade concreta coloca como desafios a abertura e o fortalecimento de canais de participação social e a renovação das instituições democráticas, buscando transformar a prática política na perspectiva da democratização da democracia.

A participação da sociedade na gestão e controle das políticas sociais através de conselhos setoriais de gestão, vai ser incorporada e regulamentada a partir da década de 1990, no contexto marcado pelo processo de descentralização e pelo ambiente participacionista da Constituição de 1988. A descentralização das políticas sociais, durante a década de 90, avançou mais em algumas políticas – saúde, educação e assistência social – do que em outras – saneamento ambiental e habitação, por exemplo, da mesma forma que a criação de espaços de participação social.

Assim, apesar dos avanços ocorridos a partir desse período, apenas a partir de 2003 (Governo Lula), pode-se perceber mudanças significativas nos arranjos de gestão em torno da política de desenvolvimento urbano, já que os conselhos envolvendo políticas urbanas eram inexistentes em grande parte dos municípios e não havia nenhum conselho de âmbito nacional ligado a esta temática. A criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das Cidades, em 2003, e a institucionalização do Conselho das Cidades, em 2004, deram início a um processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano envolvendo conferências municipais e estaduais, e a adoção de estruturas normativas representativas, em acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos nacionais pela reforma urbana.

Essas mudanças apontam para a construção de novos arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade, para além das instituições clássicas da democracia

liberal, na perspectiva daquilo que a literatura vem denominando como governança urbana democrática, traduzida na criação de arranjos institucionais de gestão das cidades – tais como os conselhos e as conferências das cidades – de coordenação da relação entre o governo e a sociedade, baseados na participação direta de representantes das organizações da sociedade nos processos decisórios em matéria de políticas urbanas. As diferenças no grau e na forma de incorporação dessas arenas e canais pelas diferentes esferas de governo poderiam ser explicadas por vários fatores, envolvendo os padrões de cultura cívica e de conflito social, e os níveis de comprometimento dos governos com a instituição e mobilização de esferas públicas. Pode-se dizer que esses diferentes arranjos institucionais de governança democrática possibilitam a constituição de esferas públicas de gestão de conflitos e construção de consensos em torno da política urbana, na perspectiva da reversão das enormes desigualdades que marcam as cidades brasileiras, avançando na universalização dos direitos de cidadania.

Apesar de constatar-se a difusão dos conselhos das cidades pelos municípios brasileiros, são evidentes diversos bloqueios e dificuldades para o efetivo funcionamento desses canais, notadamente associados à formação e à ausência de instrumentos de gestão e monitoramento de políticas urbanas.

Buscando contribuir para o enfrentamento desses bloqueios, o Observatório das Metrópoles desenvolve o programa interdisciplinar de formação *Políticas Públicas e Direito à Cidade: Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais*. Planejado no âmbito do programa INCT Observatório das Metrópoles, o curso, iniciado em 1999 na Baixada Fluminense, vem sendo realizado anualmente em diversos municípios, em parceria com diversas universidades e organizações não-governamentais.

O curso visa fornecer aos participantes um conjunto de conceitos, métodos e técnicas visando a qualificação:

- da prática dos agentes sociais nos espaços de participação, em especial dos conselheiros municipais, nos processos de discussão de políticas públicas urbanas, tanto nos fóruns e redes vinculados à luta pela reforma urbana quanto nos espaços institucionais;

- do debate em torno das problemáticas habitacionais e de saneamento ambiental na Baixada Fluminense, associado às questões políticas, urbanas e sociais da região, tendo em vista a agenda de discussão dos planos municipais de habitação e de saneamento ambiental, visando contribuir com a promoção do direito à cidade.

Nesse caderno didático estão reunidos os artigos que serão utilizados durante os cursos que serão realizados na Baixada Fluminense e na região metropolitana do Rio de Janeiro ao longo dos anos 2011 e 2013.

Os textos estão reunidos segundo blocos temáticos. O primeiro bloco está organizado em torno da temática Democracia e Políticas Públicas. O segundo, tem como centro da discussão a questão da Reforma Urbana e do Direito à Cidade. Em seguida, no terceiro, a temática abordada trata dos Conflitos Urbanos e das Estratégias de Exigibilidade do Direito à Cidade. Por fim, no quarto bloco, busca-se interpelar a realidade concreta abordando as Políticas Estratégicas na Baixada Fluminense.

Com este caderno didático, espera-se contribuir para a formação de agentes sociais e conselheiros municipais, de modo a fortalecer os canais de participação social, em especial, os conselhos das cidades, enquanto esferas de interação entre o poder público e a sociedade organizada. Acredita-se que, para que os Conselhos Municipais constituam instrumentos efetivos de democratização da gestão municipal e de controle social, é necessário aprimorar seus instrumentos internos e externos de funcionamento, desenvolver uma metodologia que reforce a participação da sociedade e formular uma agenda temática que atenda às demandas locais da população. Confiamos em que este caderno seja um instrumento que possa contribuir com esses desafios.

*Orlando Alves dos Santos Junior*  
*Ana Carolina Christovão*  
*Patrícia Ramos Novaes*



# MÓDULO I

## *Democracia e Políticas Públicas*





# Desafios da Questão Urbana na Perspectiva do Direito à Cidade<sup>1</sup>

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro<sup>2</sup>  
Orlando Alves dos Santos Junior<sup>3</sup>*

A cidade brasileira contemporânea resulta da combinação de dois mecanismos complementares: a liberdade para os agentes capitalistas tratarem e negociarem a cidade (em especial a moradia e o solo urbano) como mercadoria (ou seja, a livre mercantilização) e a perversa política de tolerância com todas as formas de uso e apropriação do solo urbano (o que permitiu não somente as ocupações ilegais das favelas e loteamentos irregulares, mas também as formas ilegais de ocupação de áreas nobres pelas classes médias e pelas elites). O primeiro mecanismo permitiu a aliança entre as forças que comandaram o projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil: (I) o capital internacional; (II) as frações locais da burguesia mercantil inseridas no complexo conformado pela tripé ligado à produção imobiliária, as obras públicas e à concessão de serviços públicos; e (III) o Estado. O Brasil urbano foi desenhado pela ação dessa coalizão mercantilizadora da cidade, tendo o Estado como principal maestro, seja protegendo os interesses da acumulação urbana (proveniente da produção da cidade) da concorrência de outros circuitos, seja realizando encomendas de construção de vultosas obras urbanas, ou ainda pela omissão em seu papel de planejador do crescimento urbano. Omissão que, além de servir à mercantilização da cidade, teve papel fundamental na transformação do território para receber a massa de trabalhadores expropriada do campo. Para se ter uma ideia desse processo, entre 1950 e 1970, quase 39 milhões de pessoas migraram do mundo rural e se transformaram em trabalhadores urbanos vulneráveis em razão do incompleto assalariamento e da precária propriedade da moradia auto-construída. Nesse contexto, a informalidade do trabalho e da produção da casa constituiu-se em poderoso instrumento de amortecimento dos conflitos sociais associados ao modelo de expansão capitalista baseado na manutenção de elevada concentração da riqueza e da renda.

Não é por outra razão que pode-se falar da emergência de uma questão urbana no Brasil, uma vez que a dinâmica de formação, crescimento e transformação das nossas cidades sintetiza duas questões nacionais cruciais: por um lado, a questão democrática,

---

1. Esta é uma versão do artigo Desafios da Questão Urbana, publicado no Jornal Le Monde Diplomatique Brasil, edição de abril de 2011.

2. Professor Titular do IPPUR/UFRJ e Coordenador do INCT Observatório das Metrôpoles.

3. Sociólogo, doutor em planejamento urbano e regional, Professor Adjunto do IPPUR/UFRJ e Membro da Coordenação do INCT Observatório das Metrôpoles.

traduzida na consolidação da cidadania ativa capaz de substituir a coalizão de interesses que sustentou o processo de acumulação urbana de forma desigual, por um regime político republicano capaz de assegurar a todos o *direito de cidade*, isto é, o direito à participação nos processos deliberativos que dizem respeito à cidade e a adoção do universalismo de procedimentos como padrão de deliberação da coletividade urbana sobre seus destinos; por outro lado, a questão distributiva traduzida na quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o *direito à cidade* como riqueza social em contraposição a sua mercantilização. São estas as questões que foram traduzidas em movimento social organizado em torno da bandeira da *reforma urbana* e no arcabouço institucional denominado Estatuto da Cidade. Os conhecidos e assustadores problemas das nossas cidades devem, portanto, ser entendidos como parte fundamental da nossa questão nacional, pois os mecanismos que fazem a cidade funcionar como máquina de acumulação de riqueza também são responsáveis pela manutenção do Brasil como uma nação inacabada, como apontou Celso Furtado. Nesse sentido, poderíamos também dizer que temos cidades inacabadas, pois estas são incapazes de mediar os conflitos e integrar, mesmo que parcialmente, as distintas classes e grupos sociais.

Vivemos hoje um momento crucial de transformações que coloca a necessidade de atualizar a questão urbana brasileira e traduzi-la em novos modelos de planejamento e gestão das nossas cidades. A acumulação urbana está sendo reconfigurada no padrão clássico da modernização-conservadora que preside desde sempre a nossa inclusão na expansão da economia-mundo. As nossas cidades estão sendo incluídas nos circuitos mundiais que buscam novas fronteiras de expansão diante da permanente crise de sobre-acumulação do capitalismo financeirizado. E o Brasil aparece com atrativas fronteiras urbanas para o capital financeiro exatamente em razão do ciclo de prosperidade e estabilidade que atravessamos, combinadas com a existência de ativos urbanos (imóveis e infraestrutura) passíveis de serem espoliados, ou seja, comprados a preços desvalorizados, e integrados aos circuitos de valorização financeira internacionalizados. Podemos observar em nossas cidades, com efeito, um novo ciclo de mercantilização que combina as conhecidas práticas de acumulação urbana baseada na ação do capital mercantil local com as novas práticas empreendidas por uma nova coalizão de interesses urbanos na direção da sua transformação em mercadoria (*commodity*). A expansão e crescente hegemonia da visão do Brasil como mercado conspiram contra a visão do Brasil como sociedade urbana, democrática, justa e sustentável.

Apesar da inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados demandar novos padrões de gestão do território, a análise do que vem ocorrendo em

muitas das nossas cidades indica, porém, a manutenção parcial da lógica da modernização-conservadora, resultando em uma governança empreendedora com traços muito particulares em relação a outros países que vem vivenciando processos similares.

Essa governança pode ser melhor compreendida a partir da identificação esquemática de quatro lógicas políticas particularistas que coexistem na organização e no funcionamento da administração urbana das cidades, em razão da fragilidade das instituições de gestão democrática, bloqueando, como consequência, a adoção dos necessários instrumentos de planejamento e gestão pública decorrentes da afirmação do direito à cidade e da lógica do universalismo de procedimentos. Estas lógicas esquadram a máquina pública em vários centros de decisão que funcionam segundo os interesses que comandam cada uma delas. São elas:

a) o *clientelismo urbano* que trouxe para as modernas cidades brasileiras o padrão rural de privatização do poder local, tão bem transcrito por Vitor Nunes Leal na expressão *coronelismo, enxada e voto*, mas que nas condições urbanas transformou-se em *assistencialismo, carência e voto*. Trata-se da lógica que está na base da representação política no Poder Legislativo Municipal, mas que precisa controlar parte da máquina administrativa para fazer a mediação do acesso pela população ao poder público. O *clientelismo urbano* é alimentado por práticas perversas de proteção de uma série de ilegalidades urbanas que atendem a interesses dos circuitos da economia subterrânea das nossas cidades (comércio ambulante, vans, etc.) e a necessidades de acessibilidade da população às condições urbanas de vida, dando nascimento as nossas favelas e as entidades filantrópicas que, muitas vezes travestidas de ONGs, usam recursos públicos para prestar privada e seletivamente serviços coletivos que deveriam ser providos pelas Prefeituras Municipais. Atualmente, esta lógica vem se reconfigurando pela presença, nas Câmaras de Vereadores, de representantes dos interesses da criminalidade, como é caso do fenômeno das milícias no Rio de Janeiro.

b) o *patrimonialismo urbano*, fundado na coalizão mercantil da acumulação urbana, representados pelas empreiteiras de obras públicas, concessionárias dos serviços públicos, entre elas o poderoso setor de transportes coletivos, e os do mercado imobiliário;

c) o *corporativismo urbano* traduzido na presença dos segmentos organizados da sociedade civil nas arenas de participação abertas pela Constituição de 1988, cuja promessa era a constituição de um padrão republicano de gestão da cidade que, se implantado, criaria a condições para o surgimento de uma gestão urbana fundada no universalismo de procedimento. Nos municípios onde a correlação de forças levou ao comando das Prefeituras coalizões de forças comprometidas com o projeto de constituição de uma verdadeira esfera pública local, verifica-se processos de reversão desse projeto

decorrentes, de um lado, do baixo índice de associativismo vigente na sociedade – cabe registrar que, segundo dados do IBGE, apenas 27% da população adulta integra as formas de organização cívica como sindicato, associações profissionais, partidos, entidades de bairro, etc. – e, de outro lado, pela fragmentação e conseqüente enfraquecimento dos movimentos sociais nas cidades enquanto sujeito coletivo articulado em torno de um projeto. Estes dois fatos vêm bloqueando a constituição de uma aliança entre o escasso mundo organizado civicamente e o vasto segmento da população urbana que se mobiliza politicamente apenas de maneira pontual e temporária. O resultado é que, muitas vezes, as experiências participativas resultam no atendimento dos interesses dos segmentos organizados, sem forçar a adoção de um universalismo de procedimentos, pressuposto da constituição de uma esfera democrática e de uma burocracia planejadora.

d) por fim, o *empresariamento urbano*, que se constitui na lógica emergente impulsionada pelo surgimento do complexo circuito internacional de acumulação e dos agentes econômicos e políticos organizados em torno da transformação das cidades em projetos especulativos fundados na parceria público-privado, conforme descreveu David Harvey. Integra este circuito uma miríade de interesses, protagonizados pelas empresas de consultoria (em projetos, pesquisas e arquitetura), empresas de produção e consumo dos serviços turísticos, empresas bancárias e financeiras especializadas no crédito imobiliário, empresas de promoção de eventos, entre outras. Tais interesses têm como correspondência local as novas elites locais portadoras das ideologias liberais que buscam recursos e fundamentos de legitimidade ao projeto de competição urbana. As novas elites buscam a representação política através do uso das técnicas do marketing urbano, traduzido em obras exemplares da “nova cidade”, o que é facilitado pela fragilidade dos partidos políticos. A política urbana passa a centralizar-se na atração de médios e megaeventos e na realização de investimentos de renovação de áreas urbanas degradadas, prioridades que permitem legitimar tais elites e construir as alianças com os interesses do complexo internacional empreendedorista. Na maioria dos casos, esta orientação se materializa na constituição de bolsões de gerência técnica, diretamente vinculados aos chefes do executivo e compostos por pessoas recrutadas fora do setor público. Portanto, a lógica do *empresariamento urbano*, que se pretende mais eficiente, implica no abandono e mesmo desvalorização da organização burocrática entendida como um corpo técnico vinculado ao universalismo de procedimento e subordinada ao processo democrático de decisão.

Essa lógica lidera e hegemoniza a nova coalizão urbana, integrada também por parcelas das demais lógicas, o clientelismo, o patrimonialismo e corporativismo, resultando em um padrão de governança urbana bastante peculiar, onde o planejamento, a

regulação e a rotina das ações são substituídos por um padrão de intervenção por exceção, com os órgãos da administração pública e canais institucionais de participação crescentemente fragilizados.

As conclusões da análise dos planos diretores elaborados após o Estatuto das Cidades, realizada pela Rede de Avaliação dos Planos Diretores Participativos, parece confirmar essa hipótese. De uma forma geral, a pesquisa demonstra a generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios, o que permite intuir que a agenda e as propostas da reforma urbana foram efetivamente disseminadas na sociedade brasileira. Ao mesmo tempo, percebe-se que foram poucos os planos que avançaram no adequado reatamento territorial de diretrizes e instrumentos vinculados à afirmação da função social da propriedade, o que evidencia, em diversos casos, o descolamento dos propósitos dos planos com o território municipal e a fragilidade das estratégias de desenvolvimento urbano estabelecidas. Da mesma forma, em linhas gerais, percebe-se que os Planos Diretores estabelecem definições, diretrizes e objetivos relacionados à política de habitação, à política de saneamento ambiental, à política de mobilidade, à política ambiental e à gestão democrática, porém sem incorporar os elementos necessários à efetividade dos instrumentos adotados. Em síntese, apesar de poder-se constatar avanços no discurso relativo ao direito à cidade, este não se traduz na definição de metas e estratégias efetivas para o enfrentamento da problemática urbana das cidades pesquisadas.

Para enfrentar esse novo contexto de aprofundamento da mercantilização da cidade contemporânea cremos que é necessário, antes de tudo, atualizar o ideário do direito à cidade como parte de uma nova utopia dialética em construção, emancipatória e pós-capitalista, materializada em um novo projeto de cidades e de organização da vida social, e expressa tanto na atualização do programa e da agenda da reforma urbana como na promoção de práticas e políticas socioterritoriais de afirmação do direito à cidade.

Essa atualização da agenda da reforma urbana, expressando o ideário do direito à cidade, deve ser capaz de propor mecanismos de um novo tipo de coesão social baseado na negação da segregação social, na promoção da função social da cidade e da propriedade, na gestão democrática, e na difusão de uma nova cultura social, territorial e ambiental que promova padrões de sociabilidade com base na solidariedade, na construção de identidades e na representação de interesses coletivos. Entre esses mecanismos destacamos a criação de esferas públicas efetivamente democráticas de gestão das políticas públicas (tais como os conselhos das cidades) que ultrapassem os limites das instituições da democracia representativa liberal e possibilitem a visibilização, interação, conflito e negociação entre os diferentes agentes sociais e entre esses e o poder público, de forma que a tomada de decisões seja resultado desse conflito e negociação.

Ao mesmo tempo, essa agenda exige um agente social capaz de expressar esse projeto e esse programa. Com efeito, o movimento da reforma urbana está desafiado a intervir programaticamente na cidade na forma de uma rebeldia criativa, buscando promover universos sociais nos quais possam surgir e se desenvolver práticas educativas, políticas públicas e novas linguagens culturais geradoras da desmercantilização da cidade e da promoção do direito à cidade, buscando romper, desta forma, com a hegemonia do neoliberalismo empreendedorista.



# Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação<sup>1</sup>

*Sergio de Azevedo<sup>2</sup>*

As políticas públicas podem ter diversos objetivos e diferentes características e formatos institucionais. O objetivo deste artigo é discutir exatamente essas diferenças, tendo como enfoque as políticas locais. Vamos tratar dos seguintes pontos: (I) tipos de políticas públicas: redistributiva, distributiva e regulatória; (II) alguns problemas relativos à implementação das políticas públicas; e (III) associativismo e tipos de participação em políticas públicas.

## **I - Tipos de políticas públicas: redistributiva, distributiva e regulatória**

Para abordar os diferentes tipos de políticas públicas, temos inicialmente de definir o que entendemos por política pública. Vamos, para isso, partir de um conceito mais geral, segundo o qual política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões.

Com base nesse conceito, podemos dizer que as políticas públicas têm duas características gerais. Primeiro, a busca do consenso em torno do que se pretende fazer e deixar de fazer. Assim, quanto maior for o consenso, melhores as condições de aprovação e implementação das políticas propostas. Segundo, a definição de normas e o processamento de conflitos. Ou seja, as políticas públicas podem definir normas tanto para a ação como para a resolução dos eventuais conflitos entre os diversos indivíduos e agentes sociais.

Para discutir os diferentes tipos e modelos de políticas públicas, são quatro as perguntas básicas: qual o objetivo? Quem financia? Quem vai implementar? Quais serão os beneficiados?

De acordo com as respostas possíveis, as políticas públicas podem ser divididas em três tipos:

- (I) políticas públicas redistributivas;
- (II) políticas públicas distributivas;
- (III) políticas públicas regulatórias.

---

1. Texto originalmente publicado em Santos Junior, Orlando Alves dos...[et al.]. (organizadores). Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.  
2. Cientista Político, Doutor em Sociologia e Professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense.

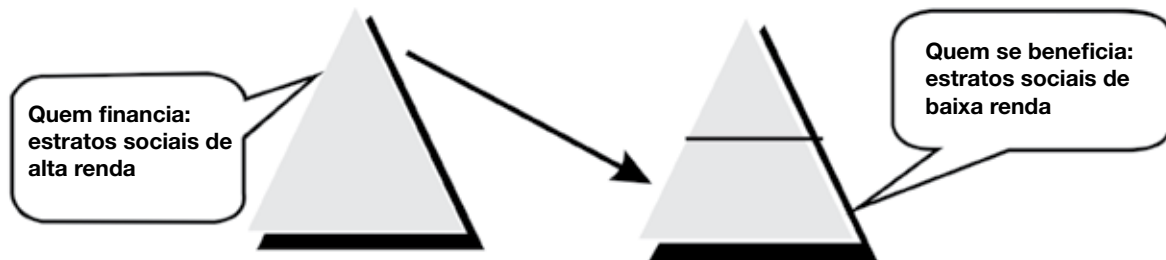
**Vejamos cada uma delas, segundo suas principais características:**

## **1. Políticas Públicas Redistributivas**

O objetivo das políticas públicas redistributivas é redistribuir renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos.

No que se refere ao financiamento, são os estratos sociais de alta renda os responsáveis por essa modalidade de política, sendo os estratos de baixa renda os beneficiários, conforme pode ser observado no Esquema 1:

**Esquema 1:** o financiamento das políticas públicas redistributivas clássicas



Como exemplos de políticas redistributivas clássicas, podemos citar a isenção ou a diminuição do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) para camadas sociais mais pobres da cidade, e o aumento desse imposto para os setores de maior nível de renda que vivem em mansões ou apartamentos de luxo. Com os recursos da cobrança do IPTU, o município passa a financiar as políticas urbanas e sociais com o imposto pago pelos estratos de média e alta renda, promovendo uma redistribuição de renda por meio da maior tributação dos mais ricos e da redução dos encargos dos mais pobres, sem diminuir a arrecadação geral. Esse tipo de política é popularmente chamada de “Política Robin Hood” (lembrando a lenda do herói que rouba dos ricos para dar aos pobres).

Garantidas por programas governamentais e/ou por projetos de lei, as políticas redistributivas são percebidas pelos beneficiários como direitos sociais e atingem, segundo critérios definidos, grandes grupos sociais.

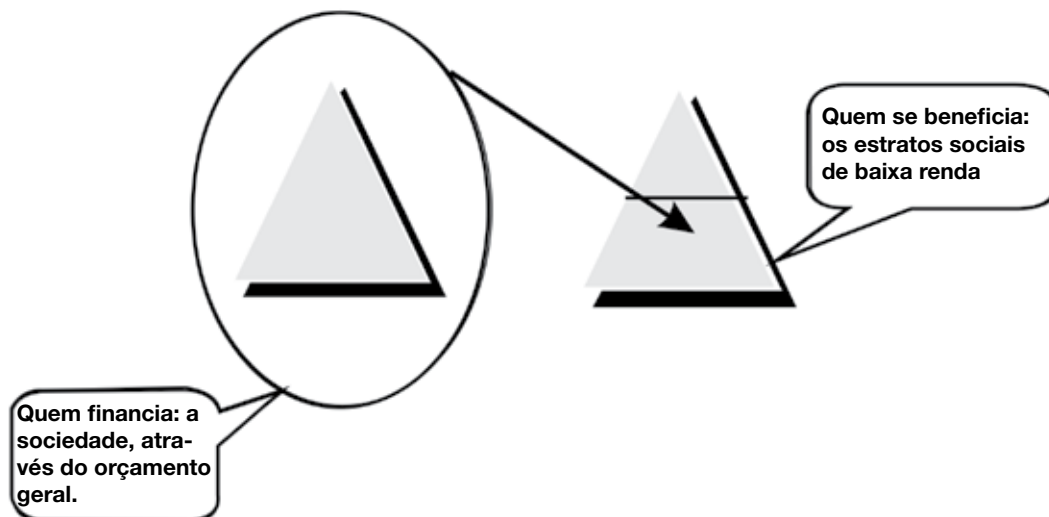
Uma dificuldade na implantação de políticas redistributivas provém do fato de os setores sociais penalizados pelo financiamento de tais políticas tenderem a se organizar com mais força do que a numerosa parcela social que vai ser beneficiada. Uma

alternativa para evitar possíveis oposições é a implantação de políticas redistributivas mais brandas, em que a redistribuição de renda para os estratos mais pobres não aparece na forma de recursos monetários ou financeiros, mas como serviços e equipamentos fornecidos pelo poder público.

Nesses casos, o financiamento pode ser garantido através dos recursos orçamentários, compostos majoritariamente pela contribuição dos estratos de média e alta renda. Um exemplo desse tipo de política é a realocação de recursos orçamentários para os setores mais pobres da população por meio de programas sociais, tais como programas habitacionais, de regularização fundiária, de educação infantil, programa do médico de família, de “renda mínima”, entre outros. Nos programas de renda mínima, a redistribuição de renda é realizada através do acesso direto a recursos monetários (a renda mínima), vinculado, ou não, a programas educacionais (programa bolsa-escola).

Esse tipo de política redistributiva mais branda (mediante a realocação de verbas orçamentárias) tem a vantagem de apresentar menor resistência dos estratos de média e alta renda da sociedade, uma vez que os recursos desses programas são provenientes do orçamento público já existente (Esquema 2).

**Esquema 2: o financiamento das políticas públicas redistributivas brandas**

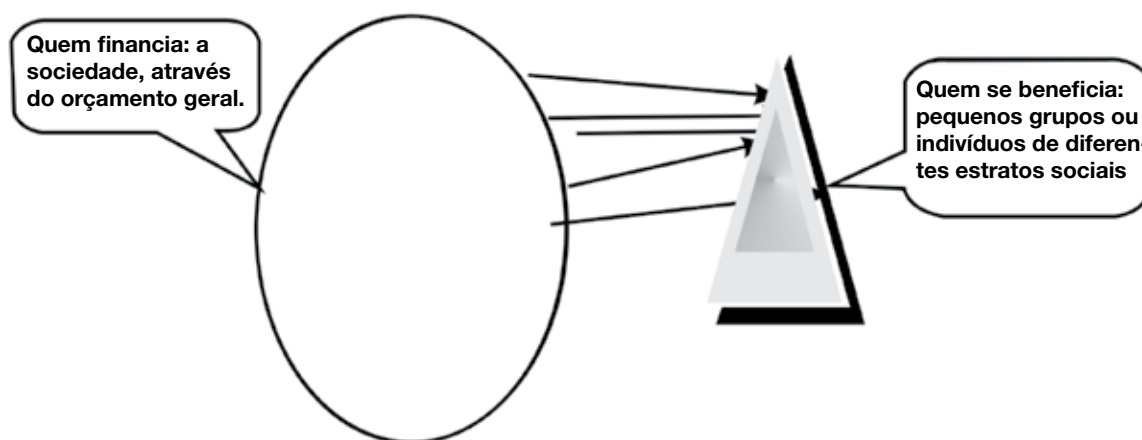


## 2. Políticas Distributivas

As políticas públicas distributivas têm objetivos pontuais ou setoriais ligados à oferta de equipamentos e serviços públicos.

Quanto ao financiamento, é a sociedade como um todo, através do orçamento público, quem financia sua implementação, enquanto os beneficiários são pequenos grupos ou indivíduos de diferentes estratos sociais, conforme pode ser observado no Esquema 3:

**Esquema 3:** o financiamento das políticas públicas distributivas



As políticas públicas distributivas atendem a demandas pontuais de grupos sociais específicos. Como exemplo, podemos citar tanto a pavimentação e a iluminação de ruas quanto a oferta de equipamentos para deficientes físicos (como cadeiras de rodas). Nesse sentido, esse tipo de política não é universal, pois não é garantido por lei. Por outro lado, as políticas distributivas são de fácil implantação, porque raramente há opositores ao atendimento dessas demandas fragmentadas, pontuais e muitas vezes individuais.

As políticas distributivas são o tipo de política majoritário no Brasil. Em muitos casos, ele acaba tendo conotação clientelista. Grande parte das políticas desenvolvidas pelo Poder Legislativo tem caráter distributivo. Em geral, por duas razões principais: a primeira é que a população pobre apresenta demandas pontuais e individuais em razão das carências sociais existentes. A segunda é que a implantação dessas políticas reproduz o poder dos parlamentares, que as “trocam” por votos nas eleições.

Mas é preciso ter atenção: nem toda política distributiva é clientelista. Por exemplo,

políticas de emergência e solidariedade às vítimas de enchentes e terremotos são distributivas, mas não são clientelistas. Em geral, porém, em um contexto de grandes desigualdades sociais, esse tipo de política pode ser usado como moeda de troca nas eleições. No entanto, é preciso sublinhar que as políticas distributivas podem ser implantadas sem clientelismo. A forma de processar as demandas específicas pode ser regulada e controlada socialmente. Exemplos são a LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social e a implantação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, que permitem o atendimento dessas demandas com base em critérios mais justos.

### **3. Políticas Regulatórias**

As políticas públicas regulatórias visam regular determinado setor, ou seja, criar normas para o funcionamento dos serviços e a implementação de equipamentos urbanos. Assim, a política regulatória se refere à legislação e é um instrumento que permite regular (normatizar) a aplicação de políticas redistributivas e distributivas, como por exemplo a Lei de Uso do Solo e o Plano Diretor. As políticas redistributivas têm efeitos de longo prazo e, em geral, não trazem benefícios imediatos, já que precisam ser implementadas. Por isso, até mesmo entre o grupo dos potencialmente beneficiados, há que enfrentar entraves adicionais para uma mobilização em sua defesa.

As políticas regulatórias – embora definidas globalmente para um setor – se caracterizam por atingirem as pessoas enquanto indivíduos ou pequenos grupos, e não como membros de uma classe ou de um grande grupo social. Em outras palavras, as políticas regulatórias cortam transversalmente a sociedade, afetando de maneira diferenciada pessoas pertencentes a um mesmo segmento social, o que dificulta a formação de alianças duradouras e bem definidas para defenderem essas políticas.

Embora distribuam benefícios difusos para a maioria da população-alvo, as políticas regulatórias acabam por redundar em perdas e limitações para indivíduos ou pequenos grupos. Isso incentiva a reação pontual dos que se sentem prejudicados. Quando esses pequenos grupos possuem grande "poder de fogo" – quase sempre representado pela disponibilidade de recursos econômicos e/ou pela capacidade de articulação política –, podem ameaçar a viabilidade da política em questão. Em geral, os cidadãos só percebem a existência das políticas regulatórias quando se sentem prejudicados. A dificuldade de conhecimento e entendimento das políticas regulatórias não está apenas ligada à sua linguagem (na forma de lei), mas também ao fato de os cidadãos não conseguirem articular essas políticas com o seu cotidiano concreto.

Tendo em vista as características de cada modelo, assinalamos a importância de

combinar a implementação de políticas regulatórias, redistributivas e distributivas, para enfrentar o quadro de desigualdades que marca as cidades brasileiras.

## **II - Alguns problemas relativos à implementação das políticas públicas**

Nesta seção, vamos assinalar alguns problemas relativos à implementação das políticas públicas que devem ser considerados no planejamento e no monitoramento das mesmas.

- **Interfaces entre as políticas setoriais**

A interface diz respeito à inter-relação entre as diversas políticas. Entre as dificuldades de tratar as interfaces, destacam-se a crescente especialização do poder público e a tendência de maximização do desempenho de cada um dos órgãos do poder público. Assim, cada responsável (secretário ou dirigente municipal) procura ter um bom desempenho a despeito dos demais, sobretudo quando não são do mesmo partido político. É importante criar mecanismos (institucionais, políticos e de controle, entre outros), de modo a aumentar a cooperação e a coordenação entre as várias políticas setoriais. Muitas vezes a melhora de um setor (por exemplo, a saúde da população de uma vila) pode depender mais de investimento em outra política setorial com grande interface (por exemplo, saneamento básico) do que simplesmente do aumento dos gastos tradicionais (por exemplo, distribuição de mais remédios contra vermes).

- **Efeitos não esperados**

São tantas as variáveis que podem interferir na implementação de uma determinada política pública, que é impossível prever todos os seus impactos. No entanto, eles sempre existem e podem ser de dois tipos: positivos e/ou perversos. Não há formas de evitar totalmente os efeitos perversos, mas podem-se diminuir os riscos, tentando prever o comportamento provável dos atores que vão ser influenciados pelas políticas propostas e realizando previamente os ajustes necessários. Além disso, políticas muito padronizadas apresentam maior risco de gerar efeitos perversos, porque dificilmente prevêem as situações diferenciadas existentes nas cidades (lembre-se que há fortes diferenças tanto entre municípios como também dentro de uma mesma cidade).

- **Não-política**

Não realizar determinada ação não representa uma neutralidade, como pode parecer, mas um posicionamento. Assim, a não-atuação também pode provocar impactos negativos sobre a realidade, e isso deve ser levado em consideração no planejamento (o que não vai ser feito e quais as consequências previstas) e no monitoramento (o que não

foi feito e quais foram as consequências). O exemplo clássico é o município com muitas fontes poluentes que não possui nenhuma política, nem órgão público que responda pelo controle do meio ambiente.

- **Redundância**

A redundância clássica e negativa ocorre quando dois ou mais órgãos públicos atuam no mesmo programa, havendo sobreposição de ações, aumento dos gastos com funcionários e equipamentos, sem acarretar maior benefício para o cidadão comum. Entretanto deve ser lembrado que há determinados setores e ações públicas que exigem maior confiabilidade e que, nesses casos, é positivo ocorrer algum grau de redundância. Por exemplo, o fato de haver uma escola de primeiro grau estadual em um bairro popular altamente povoado não deve eximir o governo municipal de atuar nessa área. Outro exemplo clássico é a busca de fontes múltiplas de financiamento para setores considerados de primeira necessidade, como saúde, construção de casas populares, programas de assistência social, entre outros. Nesses casos, mesmo se uma fonte falha (por exemplo, a verba do governo federal), o programa não pára completamente, pois continua a contar com os recursos provenientes de outras fontes (por exemplo, agências internacionais, governo estadual e governo municipal).

- **Opções trágicas**

Diante da escassez de recursos, qualquer governo se depara com a necessidade de fazer opções, escolher prioridades. Muitas vezes elas se revelam verdadeiras opções trágicas, como, por exemplo, a escolha de investir em uma (ou algumas) favela(s), em uma (ou algumas) área(s) pobre(s), quando as carências e necessidades são muitas. No entanto, é possível optar de forma mais participativa ou centralizada, aumentando ou diminuindo a legitimidade dessas decisões.

- **Tragédia dos Comuns**

A maximização dos interesses individuais pode gerar situações de perda para todos (tragédias coletivas). Um exemplo: se a maioria dos moradores da cidade de São Paulo decidir comprar um segundo carro como forma de não serem penalizados pelo rodízio de placas, o trânsito tenderá a médio e longo prazo a se tornar pior para todos. Assim, a implementação de determinadas políticas deve ser acompanhada tanto de campanhas públicas de persuasão como de penalidades progressivas aos infratores, para garantir a adesão dos cidadãos aos objetivos planejados.

Atenção: em face de um determinado problema não existe apenas uma solução em termos de políticas públicas. Há uma gama variada de alternativas muito boas, muito ruins e razoáveis. É preciso avaliar com profundidade os efeitos de cada uma das escolhas.

### **III - Associativismo e tipos de participação em políticas públicas**

Cada tipo de associativismo tem uma lógica própria de interagir com políticas públicas. Assim, abordaremos a seguir os principais tipos de associativismo e de participação.

#### **1. Tipos de Associativismo**

- **Associativismo Restrito ou Societal**

O tipo de associativismo denominado restrito ou societal tem por característica não necessitar de contato com o poder público para atingir seus objetivos, restritos a ações societárias. Como exemplo, citam-se, entre outros, os clubes de esportes, os Rotary Clubs e os grupos bíblicos.

- **Associativismo Reivindicativo (Organizações Reivindicativas)**

O associativismo reivindicativo, como o nome indica, tem por característica reivindicar. É formado por organizações que demandam bens materiais, reivindicando bens coletivos ou bens públicos. Nesse caso, o que une as pessoas em torno dessas organizações é a busca de um bem concreto. Assim, esse formato associativo tem relação com as carências sociais e as debilidades do poder público em atendê-las.

- **Associativismo Social Clássico (Movimentos Sociais)**

O associativismo social clássico é caracterizado pela associação em torno de valores. É composto por organizações que demandam bens não-materiais, ou seja, que se organizam e lutam por valores, com o objetivo de mudar (ou conservar) determinada dimensão social. Podemos exemplificar esse tipo de associativismo com os movimentos feminista, ambientalista, pacifista e anti-racista, entre outros.

Atenção: um movimento de um tipo pode se transformar em outro tipo por diversos motivos. É preciso lembrar sempre que são muitos os motivos capazes de unir as pessoas. Assim, para pensar a participação em políticas públicas, é importante pensar esses diferentes tipos de associações.

#### **2. Tipos de participação**

Existem dois grandes tipos de participação: (I) a participação restrita ou instrumental e (II) a participação ampliada ou neocorporativa.

- **Participação Restrita ou Instrumental**

Caracteriza-se por ter relação com um projeto específico e ser mais focalizada



especialmente (em um bairro ou região). Ela geralmente se estrutura em torno de políticas distributivas. As associações de tipo reivindicativo tendem a priorizar a participação restrita.

- **Participação Ampliada ou Neocorporativa**

Refere-se à definição de diretrizes gerais para as políticas públicas setoriais, tais como a política de saúde, a política de educação, os programas municipais, o plano diretor e a elaboração do orçamento municipal. Essa modalidade de participação tem muito a ver com as políticas regulatórias e, em geral, é a forma de participação dos Conselhos. Os movimentos sociais clássicos tendem a priorizar a participação ampliada.

Atenção: as organizações de tipo reivindicativo de abrangência municipal também têm grande interesse na participação ampliada. O avanço da participação ampliada (e dos Conselhos) consiste em permitir que os vários interesses reunidos possam ser discutidos. Esse processo gera maiores possibilidades de negociação, de criação de consensos e de políticas mais democráticas (pois levam em conta os interesses de diversos grupos sociais).

Por fim, é importante sublinhar que a mobilização e a participação da população são um desafio que depende de vários fatores, entre os quais a cultura cívica. Os Conselhos Municipais são muito importantes na elaboração e na deliberação de diretrizes e políticas que controlam e impõem limites aos governos. Eles constituem uma importante forma de controle social.

# Critérios de Avaliação de Políticas Públicas: clientelismo versus universalismo de procedimentos

Patricia Ramos Novaes<sup>1</sup>

Suyá Quintslr<sup>2</sup>

**Introdução** O ressurgimento, nas últimas décadas, do interesse no *estudo das políticas públicas*, entendidas aqui tanto como as ações quanto como as omissões do Poder Público, se deve a vários fatores. Dentre eles, destaca-se:

- (I) a mudança na concepção do papel do estado, do keynesianismo para um estado mínimo, nos moldes do ideário neoliberal, implicando a restrição dos gastos com políticas sociais;
- (II) a dificuldade, especialmente nos países em desenvolvimento e nas democracias recentes, de conceber e implementar políticas capazes de promover o desenvolvimento econômico e a inclusão social. Vale ressaltar que há uma questão geral de legitimidade do Estado no contexto da crise social que marca a sociedade capitalista em escala global. Neste contexto, surgem políticas públicas focalizadas em detrimento de um sistema universalista e garantidor dos direitos fundamentais de cidadania.

No Brasil, a pesquisa no campo de *avaliação de políticas públicas* se intensificou na década de 1980, após a redemocratização do país, quando as ações do Poder Público voltaram a ser passíveis de análise. A importância desse campo de estudo está relacionada a necessidade de entender o processo de tomada de decisão e os fatores que influenciam esse processo. Os estudos de avaliação de políticas públicas são influenciados por várias disciplinas, como a economia e a ciência política, resultando em diversas abordagens. Neste texto, buscamos, inicialmente, sintetizar estas diferentes abordagens; em seguida, apresentamos um modelo de avaliação de políticas segundo seus critérios de implementação a partir de dois paradigmas: universalista e clientelista.

## Os diferentes critérios de avaliação de políticas públicas

No centro do debate sobre a avaliação das ações do Poder Público está a definição de *o que se quer avaliar*. A princípio, este campo foi mais influenciado pelas análises econômicas, que tinham como objetivo fazer um balanço do tipo custo-benefício, sendo a boa política aquela que produzia maiores benefícios com o menor custo possível.

---

1. Assistente Social, mestre em planejamento urbano e regional (IPPUR/UFRJ)

2. Bióloga, mestre em ciência ambiental (PGCA/UFF)

Cardoso e Santos Junior (2006) sistematizam as abordagens mais comumente adotadas na avaliação de políticas, diferenciando-as segundo os critérios de avaliação:

- (I) critérios de *eficiência*;
- (II) critérios de *eficácia*;
- (III) critérios de *efetividade*.

Segundo os autores, no caso da avaliação de *eficiência*, os critérios são definidos pela relação entre custos e benefícios.

Os critérios de *eficácia* podem ser divididos em eficácia objetiva e funcional. Na primeira, busca-se avaliar se as metas estabelecidas no escopo da política foram atingidas; já a avaliação da eficácia funcional se ocupa também dos meios de implementação da política em questão e busca aferir se eles estão de acordo com as diretrizes pré-estabelecidas (Figueiredo & Figueiredo, 1986; Cardoso e Santos Junior, 2006).

A avaliação da *efetividade* centra-se nas transformações e impactos objetivos auferidos a partir da implementação de uma determinada política. Tal forma de avaliação envolve uma grande complexidade, uma vez que não é suficiente constatar as transformações ocorridas, sendo preciso demonstrar também se elas não ocorreriam na ausência da intervenção pública, o que, evidentemente, depende de uma série de variáveis.

Não obstante a importância das análises de eficiência, eficácia e efetividade, principalmente para a racionalização dos gastos públicos, as análises econômicas acabam sendo despolitizadoras do debate acerca das ações do Poder Público, especialmente por deixarem de fora a questão dos objetivos de determinada política, dos interesses em jogo em seu processo de elaboração e os atores e grupos de interesse que tomam parte do processo.

Em um artigo clássico, Figueiredo & Figueiredo (1986) introduzem outra perspectiva, por eles denominada de *avaliação política* (em contraposição à *avaliação de políticas*). A *avaliação política* compreende a avaliação crítica dos princípios e fundamentos que orientam determinada política e a elucidação das razões de sua escolha em um leque mais amplo de possibilidades de ação – ou seja, quais motivos tornam uma política prioritária para a alocação de recursos? Os autores chamam atenção, entretanto, para o fato de a avaliação não poder se restringir à análise de princípios (implícitos ou explícitos) de determinada política, uma vez que existe certo consenso sobre alguns princípios fundamentais, devendo preocupar-se com a compatibilidade entre os princípios estabelecidos em um plano e os mecanismos institucionais previstos para sua execução.

Para Cardoso e Santos Junior (2006, p. 31), o fundamental na ‘avaliação política’ é o estabelecimento dos critérios de avaliação, “baseados em alguma concepção de

bem-estar e justiça social (em relação aos resultados) e de cidadania (em relação aos processos de formulação e implementação)”.

Sobre isto Figueiredo & Figueiredo (1986) ressaltam a necessidade de diferenciar duas formas de avaliação: a análise de processos e a análise de impactos. A primeira visa à aferição da eficácia, ou seja, se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas, o que permite controlar com a devida antecipação o tamanho e a qualidade do efeito desejado. A segunda forma de avaliação diz respeito aos efeitos do programa sobre a população-alvo e tem a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais.

Na mesma perspectiva, Castro (1989) argumenta que nas análises de definições das políticas, onde são negociados seus objetivos, devem ser consideradas a estrutura de carências e desigualdades que ela busca combater e as relações de poder (interesses afetados, formas de representação, mecanismos de participação etc.) nelas expressas. Ainda segundo a autora, ao analisar-se a implementação, deve-se levar em “conta a estrutura administrativo-organizacional responsável pela sua execução, bem como as formas de gestão e as práticas institucionais que alteram e deslocam objetivos e mobilizam poderes e saberes de agências e técnicos.” (Castro, 1989, p. 5).

## **Clientelismo X universalismo de procedimentos**

Para a avaliação política a partir da definição de um modelo normativo de referência, focaremos aqui dois modelos que estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil: o clientelismo e o universalismo de procedimentos.

### **Clientelismo**

O clientelismo é um sistema político originalmente associado ao universo rural que se baseia na relação de subordinação dos trabalhadores rurais aos coronéis (elite). Essa relação se baseia no compadrio, na proteção e na lealdade política. Quando falamos em clientelismo no espaço urbano, nos referimos à reprodução de características observadas em uma tal condição de assimetria de poder na cidade. Ou seja, em um contexto de fraco funcionamento do Estado, a população em geral, desprovida de poder e de meios de ser ouvida no espaço público, busca membros da elite à procura de solução para suas demandas, gerando um padrão de atendimento personalizado e baseado na troca pessoal de bens e recursos. A elite, neste caso, são os atores políticos com poder de comando sobre os recursos públicos dos quais a população necessita para sua reprodução social.

Assim, os habitantes de uma cidade podem conseguir melhorias nas ruas onde moram, sem que o atendimento das demandas obedeça a algum tipo de regulamento formal ou busque a universalização das melhorias. Os moradores de uma rua podem, por exemplo, conseguir seu asfaltamento através de relações pessoais que por ventura venham a estabelecer com políticos da municipalidade, sem que o atendimento desta demanda obedeça a critérios universalistas, legitimados democraticamente por todos, onde as regras de acesso a esse benefício sejam claras (ou seja, a critérios racionais de elegibilidade). Nesse caso, pode-se questionar o que faz com que determinada rua seja escolhida como prioritária para tal intervenção em uma situação onde existam muitas ruas sem asfaltamento.

Essas trocas personalizadas características do clientelismo são favorecidas quando a mobilização e organização social são precárias e quando não existem canais de diálogo entre Poder Público e sociedade onde possam ser definidos critérios para a aplicação de recursos públicos.

### **Universalismo de procedimentos**

Este modelo corresponde a formação de um regime burocrático racional-legal e democrático, correspondente ao processo de modernização e de complexificação da sociedade, em que a possibilidade de constituição e de ação dos grupos sociais depende da existência de uma esfera pública, onde os indivíduos tenham seus direitos de cidadania garantidos.

Neste modelo, a relação entre Estado e sociedade, a definição de políticas e a aplicação dos recursos públicos são regulados por normas, regulamentos e instituições, democraticamente construídas, acessíveis a todos os indivíduos.

**Quadro 1** – Características gerais do Clientelismo e do Universalismo de Procedimentos

<b>Clientelismo</b>	<b>Universalismo de procedimentos</b>
<p>Padrão de autoridade baseado no particularismo de procedimentos</p>	<p>Padrão distinto de autoridade racional baseado no universalismo de procedimentos</p>
<p>Um padrão de ação social baseado em procedimentos personalizados e que repousa na inexistência (ou na não expressão política) de frações de classe, grupos de <i>status</i> ou grupos de interesse.</p>	<p>Um padrão dominante de ação social baseada no individualismo e em procedimentos impessoais e que repousa em uma multiplicidade de frações de classe, grupos de <i>status</i>, partidos políticos e cidadania.</p>
<p>Um sistema de trocas generalizadas baseado na transferência pessoal de bens e recursos, onde as trocas dependem essencialmente das características pessoais dos indivíduos envolvidos.</p>	<p>Um sistema de trocas, baseado na transferência impessoal de recursos econômicos, onde as trocas que ocorrem independem das características pessoais dos grupos envolvidos.</p>
<p>Inexistência ou mal funcionamento da esfera pública, sem controle sobre a ação do Estado, sem uma lógica de direitos aos quais corresponde uma responsabilidade pública, em que “o encaminhamento de uma demanda [...] transforma-se na expectativa de conseguir um favor” (Diniz, 1982, p. 38)</p>	<p>Existência e funcionamento de uma esfera pública: “onde indivíduos funcionam como eleitores, como checks and balances do poder de Estado, como cidadãos” - “espaços abstratos onde a lógica da produção capitalista e as demandas da sociedade são reconciliadas” – espaço da cidadania e do sufrágio, equivalentes políticos do mercado econômico.</p>
<p>Contexto de uma sociedade dispersa, fracamente articulada e desmobilizada, com baixo índice de vida associativa (baixo nível de capital social).</p>	<p>Alto grau de vida associativa, com um sistema de grupos de interesse solidamente organizado, agindo de forma autônoma (alto nível de capital social).</p>
<p>Canalização das demandas através dos contatos e vínculos pessoais, que as processam e transmitem, de forma não agregada, aos políticos detentores de cargos públicos.</p>	<p>Canalização das demandas, pela agregação e intermediação de interesses, realizadas especialmente pelos partidos políticos.</p>
<p>Constituição das agendas a partir de demandas tópicas, específicas, restritas e de bens divisíveis, submetidos a um tratamento parcial, e de impacto localizado, configurando uma política “distributiva”.</p>	<p>Constituição das agendas a partir de pautas programáticas amplas, combinando políticas regulatórias e redistributivas, bens divisíveis e benefícios difusos.</p>

**Fonte:** Cardoso e Santos Junior, 2006.

## **Considerações finais**

A análise e distinção entre os modelos de universalismo de procedimentos e clientelismo são necessários para avançar nas discussões de avaliação de políticas públicas no Brasil, uma vez que as experiências de municipalização e descentralização da gestão pública, desenvolvidas a partir da década de 1980, deparam-se com administrações municipais de cunho fortemente clientelista.

De acordo com Cardoso e Santos Junior (2006, p. 42), é necessário superar o modelo clientelista e ir além do universalismo de procedimentos. Eles acenam para experiências recentes na perspectiva da “radicalização da democracia ou cidadania ativa, através de experiências de participação popular, nas definições das agendas e no controle e implementação de políticas locais”.

## **Referências Bibliográficas**

CASTRO, Maria Helena. **Avaliação de políticas e programas Sociais** in Cadernos de Pesquisa, Unicamp, nº 12, 1989.

CARDOSO, Adauto e SANTOS JUNIOR, Orlando. **Avaliação de Políticas Públicas: notas na perspectiva da gestão democrática e da ampliação da cidadania** in Oliveira & Nascimento (ORGs) Cidades Sustentáveis: Políticas públicas para o desenvolvimento. Goiânia, Ed. UCG, 2006.

FIGUEIREDO, Marcus Faria & FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**, São Paulo, IDESP, 1986.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura** in Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

# Apontamentos para uma agenda de democratização da política municipal de desenvolvimento urbano

*Mauro Rego Monteiro dos Santos<sup>1</sup>*

## **Introdução**

A institucionalização de mecanismos e instrumentos de gestão democrática da cidade é adotada desde a Constituição de 1988 como um princípio fundamental para a democratização da sociedade brasileira. Essa concepção tem como base a compreensão de que a ampliação de atribuições referentes à gestão das políticas sociais para a esfera do município facilita a participação e o exercício da cidadania, tendo em vista a proximidade do cidadão com as instâncias de poder.

A concepção, portanto, da descentralização das políticas públicas no processo de redemocratização da sociedade brasileira se combina com a ampliação das possibilidades de participação e é condição para que o modelo brasileiro de democracia, que combina democracia representativa com alguns instrumentos de democracia direta, se efetive.

Entretanto, mesmo que a Constituição Federal tenha ampliado as atribuições dos municípios na elaboração e execução das políticas públicas e ampliado a participação dos mesmos na partilha dos recursos da União, a diretriz que visa garantir a participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas, prevista na Constituição, ainda é frágil e incompleta, tendo em vista que apesar de centenas de municípios experimentarem processos inovadores de participação, a difusão de mecanismos de participação, na maioria das vezes, ficou restrita à instituição de conselhos de políticas públicas e à realização de conferências setoriais com diferentes intervalos, conforme a política em foco, correspondendo ao grau de institucionalização das políticas setoriais em âmbito nacional.

Em algumas políticas setoriais, como é o caso da política urbana (envolvendo as políticas de habitação, de uso e ocupação do solo, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade), nem mesmo os conselhos e as conferências haviam sido instituídos, o que ocasionava uma enorme lacuna no projeto de democratização das cidades. No caso das políticas de saúde, educação, assistência social, meio ambiente e de direitos da criança e do adolescente, foram instituídos conselhos e conferências ao longo da década de 1990, criando-se sistemas nacionais de participação nos âmbitos municipal, estadual e nacional.<sup>2</sup>

---

1. Sociólogo, mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e pesquisador do Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ.

2. Ver resultados da pesquisa sobre Conselhos de Gestão de Políticas Públicas realizado pela Rede Nacional Observatório das Metrôpoles, coordenada pelo IPPUR/UFRJ e pela FASE in: SANTOS JÚNIOR,



A aprovação em 2001 do Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo da Constituição referente à política urbana, só ocorreu 21 anos depois da promulgação da Carta de 1988. No Estatuto, as diretrizes de participação ganham objetividade, principalmente pela inscrição na lei de diversos mecanismos e instrumentos de participação, que deveriam ser ainda detalhados e complementados por outros canais de participação através dos Planos Diretores, de forma a constituir um sistema municipal de gestão e participação democrática, considerando-se as realidades locais.

O Estatuto da Cidade estabelece que a gestão democrática “[...] deve se realizar por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Além disso, detalha no capítulo IV, art. 43, os instrumentos básicos para efetivação da gestão democrática da cidade:

- I) órgãos colegiados de política urbana;
- II) debates, audiências e consultas públicas;
- III) conferências sobre assuntos de interesse urbano;
- IV) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Os Planos Diretores deveriam definir uma estratégia própria para implantação de um projeto de gestão democrática coerente com os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, de forma a integrar os mecanismos de participação e as políticas públicas. Além disso, deveriam explicitar o sentido e os casos obrigatórios para utilização desses mecanismos.

O ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade frisou a participação popular como condição para que fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades, que contemplasse a inversão das prioridades, a participação da sociedade (incorporando principalmente as classes populares), e a reversão de processos de desigualdades e de apropriação privada da cidade (expresso nos processos de especulação imobiliária). O Estatuto da Cidade incorpora essa perspectiva ao estabelecer que a gestão democrática constitui-se como instrumento para alcançar o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

No plano nacional, a regulamentação dos mecanismos de gestão democrática toma impulso com a criação do Ministério da Cidade, que institui a I Conferência Nacional das Cidades no mesmo ano da sua criação (2003). A criação do Conselho Nacional

---

Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; e AZEVEDO, Sérgio de Azevedo (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.

das Cidades em 2004 (uma das resoluções da I Conferência Nacional), além de permitir a participação da sociedade, busca integrar as políticas de habitação, de uso e ocupação do solo, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade, e enfrentar a fragmentação existente na política urbana. Mesmo depois da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, poucos municípios instituíram órgãos colegiados de política urbana,<sup>3</sup> e na maioria das vezes os órgãos existentes estavam limitados a incidir apenas sobre a política de uso e ocupação do solo, ou se constituíram como canais específicos da política de habitação.

O Estatuto da Cidade incentivou a formação de Conselhos Municipais da Cidade, mas foi o processo de elaboração dos Planos Diretores que colocou na agenda política de grande parte dos municípios brasileiros a constituição dos mesmos. Dentre os mecanismos e instrumentos de participação previstos pelo Estatuto da Cidade, os órgãos colegiados foram os mais incorporados pelos Planos Diretores. A aprovação dos Planos foi decisiva para a criação dos Conselhos da Cidade (ou Conselhos de Desenvolvimento Urbano, ou similar)<sup>4</sup>.

Também é perceptível a disseminação da realização de audiências públicas sobre impactos sociais e ambientais de grandes projetos urbanos.

Entretanto, a simples instituição de mecanismos de participação não significa automaticamente processos de democratização, pois sua efetividade depende da sua aplicação e incidência sobre as decisões referentes à política urbana.

## **1. A gestão democrática no contexto de retomada dos investimentos na política urbana.**

Um dos desafios da política urbana, apontado pelas Conferências e pelo Conselho Nacional da Cidade, era o de criar um sistema nacional de desenvolvimento urbano com participação popular. Para tanto, uma das estratégias adotadas buscava vincular o repasse dos recursos federais ao cumprimento de algumas exigências por parte dos governos municipais e estaduais. No caso da política de habitação de interesse social, a lei federal de 2005 exige a criação de Conselho Gestor do Fundo de Habitação e a

---

3. Os resultados da pesquisa do Ministério das Cidades sobre os planos diretores, coordenada pelo IPPUR/UFRJ, sinalizam que a maioria dos Conselhos de Política Urbana criados antes da aprovação dos Planos Diretores estava concentrada nas capitais e nos grandes municípios, como é o caso dos municípios de Porto Alegre – RS, Niterói – RJ, São Luís – MA, Teresina – PI, Manaus – AM, Teresina – PI, Manaus – AM e Olinda – PE.

4. Ver artigo “O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros” - Mauro Santos no livro Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas – Orlando Júnior e Daniel Montandon (organizadores). O artigo apresenta os resultados da pesquisa sobre gestão democrática nos Planos Diretores.

elaboração do plano de habitação. No caso do saneamento, a lei nacional de 2007 exige somente a elaboração do plano de saneamento.

Mas esse processo foi enfraquecido ou interrompido com a criação do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento e do Programa Minha Casa Minha Vida. Se por um lado, esses programas representaram a retomada dos investimentos na política urbana, principalmente em habitação e saneamento, por outro lado, por se constituírem em programas estratégicos de crescimento econômico, deixaram de ter como centralidade o Ministério das Cidades, passando a serem geridos de forma centralizada pela Casa Civil. Esse deslocamento do processo decisório enfraqueceu, conseqüentemente, o Conselho Nacional das Cidades.

Os projetos aprovados pelo PAC não foram objeto de debate e deliberação no Conselho Nacional das Cidades. Além disso, a lógica do crescimento econômico acabou privilegiando as obras em detrimento do planejamento democrático que pudesse orientar os investimentos futuros. Como exemplo, podemos citar as deliberações do Conselho Nacional das Cidades quanto aos prazos para estados e municípios elaborarem seus planos de habitação e saneamento. Inicialmente previstos para 2007 (no caso da habitação) e para 2009 (no caso do saneamento), foram postergados para o final de 2011. Na prática, a lógica da implementação das obras tem sido mais importante do que a lógica do planejamento e da participação popular.

A criação do Programa Minha Casa Minha Vida também estabelece um deslocamento do poder decisório, mas nesse caso entre os entes federativos. Os municípios não podem apresentar propostas para acessar os recursos do programa. As propostas são apresentadas diretamente pelas construtoras ao governo federal. O papel das prefeituras fica restrito à realização de cadastro das famílias e à aprovação dos projetos (licenciamentos).

As pesquisas de monitoramento do PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, realizadas pelo Observatório das Metrôpoles, indicam que as ações e investimentos previstos são realizados de forma fragmentada sem levar em consideração a necessidade da integração das políticas urbanas.

Nas ações de urbanização de favelas e de desassoreamento dos rios, dentre outras, que requerem liberação de áreas através de reassentamento para implantação de infraestrutura e equipamentos sociais ou para recuperação ambiental dos rios, a previsão do número de habitações necessárias geralmente é bastante inferior à demanda existente, ampliando a necessidade de utilização dos mecanismos de indenização em dinheiro ou através de compra assistida. Esse processo está ocasionando uma enorme especulação do preço da terra e dos imóveis nessas localidades.

Além disso, o reassentamento, na maioria das vezes, não garante o direito à

moradia digna, na medida em que os apartamentos são padronizados, independentemente do tamanho da família, e distantes do local de residência de origem dos moradores. Como forma de baratear os custos da moradia, a opção majoritariamente utilizada é a construção de prédios residenciais. Entretanto, os custos com a manutenção e com o pagamento de contas coletivas, como a da água, colocam em risco a sustentabilidade desses investimentos. Algumas medidas poderiam ter sido pensadas e adotadas anteriormente, como a implantação de energia solar e a instalação de mecanismos para o aproveitamento das águas das chuvas.

Em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida, cabe destacar que a produção de unidades habitacionais para a faixa de famílias com rendimentos de até 3 salários mínimos não tem levado em consideração o acesso à infraestrutura urbana adequada (principalmente em relação ao saneamento ambiental) e o acesso à equipamentos sociais básicos, como escolas, creches e unidades de saúde.

Outro exemplo de fragmentação da política urbana é o Projeto Iguaçu/Botas/Sarapuí – de recuperação ambiental e prevenção às enchentes na Baixada Fluminense. O projeto prevê ações de desassoreamento dos rios e urbanização de suas margens, mas não prevê a solução para os problemas da microdrenagem e do tratamento de esgoto na região.

## **2. Necessidade de retomar a agenda de democratização da gestão municipal da política urbana**

A retomada dos investimentos na política urbana, a partir do governo Lula, se por um lado, foi e é fundamental para viabilizar um projeto de universalização do acesso à moradia e ao saneamento ambiental, por outro, é insuficiente para garantir o direito à cidade, tendo em vista que o fundamento do direito à cidade é a participação, principalmente daqueles que não têm acesso aos benefícios da urbanização e da vida na cidade. Ou seja, a avaliação do grau de democratização está associada às possibilidades dos segmentos populares interferirem no debate do modelo de cidades.

Que modelo de cidade está sendo criado com o PAC e com o Minha Casa Minha Vida, que ao mesmo tempo, amplia as possibilidades de aquisição da casa própria pelas famílias com rendimentos de 0 a 5 salários mínimos, mas concentra os investimentos na zona oeste do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense? Que modelo de cidade está sendo criado quando se interrompe ou se enfraquece a política de destinação de imóveis e terrenos vazios da União para habitação de interesse social nas áreas centrais e se promove um processo de revitalização e regulação urbanística que impede o acesso

das classes populares à terrenos bem localizados e infraestruturados? Que modelo de cidade está sendo criado quando se entrega à indústria da construção civil a definição dos locais dos empreendimentos habitacionais do Minha Casa Minha Vida? E por fim, que modelo de cidade está sendo criado que permite que o mercado opere estratégias de sobrevalorização imobiliária, especulando com o preço da moradia e do solo urbano?

Essas questões não estão desassociadas da não participação das famílias de baixa renda em processos concretos, como o dos reassentamentos e das indenizações em virtude das inúmeras obras de urbanização de favelas e de desassoreamento dos rios, e mais recentemente em virtude dos Jogos Olímpicos e da Copa. Em geral, essas medidas governamentais têm legitimidade e se justificam pelo fato de estarem retirando famílias de áreas de risco e de áreas de proteção ambiental ou por estarem promovendo um benefício coletivo através da urbanização de favelas e da melhoria ou implantação de infraestrutura de transporte.

Também no que diz respeito aos investimentos e benefícios propriamente ditos, os espaços de participação do tipo Comitês de Acompanhamento de Obra são débeis, tendo em vista que, geralmente não está em debate as prioridades definidas pelo projeto de intervenção.

O Estatuto da Cidade preconiza a participação da sociedade nas decisões e para isso definiu diversos mecanismos a serem detalhados pelo Plano Diretor de cada cidade, de forma a respeitar as particularidades locais. Detalhamos de forma resumida e sintética os mecanismos obrigatórios:

I) Os **órgãos colegiados ou Conselhos Municipais da Cidade** (ou de Desenvolvimento Urbano) são espaços de participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas urbanas através da representação de segmentos da sociedade, como os movimentos comunitários e de moradia, os sindicatos, os empresários, as ONGs, etc. São espaços que devem incidir sobre as grandes decisões, por exemplo: desenho de planos e programas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade; mecanismos de monitoramento e de participação na implementação das políticas; definição de diretrizes orçamentárias; e definição de mecanismos para implementação dos instrumentos do plano diretor voltados à garantia da função social da cidade e da propriedade.

II) **Audiências e consultas públicas** se constituem como mecanismo de consulta ampla à sociedade, que deve ocorrer antes das intervenções, planos e projetos relevantes a serem implementados. Para que esses instrumentos se efetivem como instrumento de democratização, o Plano Diretor deve prever casos obrigatórios para a sua realização. O Estatuto prevê dois casos obrigatórios: a) nos processos de implantação de empreendimentos

ou atividades com efeitos potencialmente negativos, o Estatuto estabelece como diretriz a realização de audiência do poder público com a população interessada (casos em que pode haver realização de estudo de impacto de vizinhança – EIV); e b) as audiências para debate das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) antes do encaminhamento das mesmas à Câmara de Vereadores e como condição para a aprovação das mesmas (art. 2. XIII e art. 44.).

Além das audiências obrigatórias previstas pelo Estatuto, os municípios podem condicionar a aprovação de outras questões relevantes da política urbana à realização de audiências públicas. Os planos diretores de alguns municípios da Baixada Fluminense definiram algumas inovações: i) o Plano de Magé – RJ prevê audiências para debate e avaliação dos critérios de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação propostos pelo Conselho Gestor; e ii) os Planos de Duque de Caxias, Mesquita e Queimados preveem audiências que subsidiem a decisão do Conselho quanto à aprovação dos contratos de concessão dos serviços públicos de água, esgoto, lixo e transporte. No caso de Mesquita estão previstas ainda audiências anuais para a avaliação do cumprimento dos objetivos e das metas previstas nos contratos de concessão.

Cabe ressaltar que as audiências organizadas pelos Conselhos podem se constituir em uma importante ferramenta para tornar públicos os debates dos Conselhos e democratizar as suas decisões, fortalecendo essa instância de representação dos segmentos sociais na política de desenvolvimento urbano.

Outras formas de consulta também podem ser definidas, como a realização de pesquisas, a participação através da internet ou até mesmo organizar plebiscito para fazer uma consulta ampla à população sobre determinada questão. Em vários municípios e estados dos Estados Unidos, é comum serem realizadas consultas através de plebiscitos no momento eleitoral, a fim de aproveitar a estrutura já montada para as eleições e a maior mobilização da sociedade verificada nesse período.

**III) Conferências sobre assuntos de interesse urbano (ou Conferências Municipais da Cidade)** - Associada à ideia de conferência está a noção de avaliação (balanço da política pública, e das ações desenvolvidas tanto pelo poder público como pelo Conselho) e definição das diretrizes de planos, programas e projetos. As conferências constituem-se em espaços amplos de participação da sociedade para avaliação da execução da política pública e para a definição de objetivos, diretrizes e prioridades que orientem o planejamento e a implementação da política pelo poder público e pelo conselho da política respectiva. Como forma de garantir legitimidade ao processo de escolha dos representantes dos segmentos sociais nos Conselhos da Cidade, tem se utilizado o espaço das Conferências para a eleição do novo Conselho.

Pela importância das conferências – em termos dos assuntos tratados e do caráter amplo de participação e mobilização da sociedade –, estas devem ser planejadas para atender os objetivos propostos. O que implica em que se garanta tempo suficiente para debate e tomada de decisões, infraestrutura (divulgação, alimentação etc) e a elaboração de materiais e subsídios, como documento-base, indicadores de avaliação de programas, projetos e da atuação do poder público e do Conselho.

Mesmo que o município (e o Conselho Municipal) tenha autonomia para definir o período de realização da Conferência Municipal, é fundamental que este participe do ciclo nacional de Conferências. Desde 2003, o governo federal vem realizando Conferências Nacionais da Cidade. A IV Conferência foi realizada em 2010, e definiu que estas devem ser realizadas de três em três anos. O ciclo nacional de conferências, por incluir etapas que envolvem o âmbito municipal, estadual e nacional, é o momento privilegiado para o aprofundamento do debate, no plano local, das políticas desenvolvidas pelos governos estadual e federal. O ciclo nacional também é caracterizado por apresentar um tema básico a ser abordado em todas as etapas.

### **3. Agenda para a democratização da gestão municipal a partir dos Conselhos Municipais da Cidade**

Tendo em vista a baixa efetividade dos mecanismos de participação implementados, principalmente os Conselhos Municipais da Cidade e a centralidade da agenda referente aos programas MCMV e do PAC Habitação e Saneamento, sugerimos as seguintes questões para debate nos Conselhos e nos Fóruns da Sociedade:

I) Definição de estratégias de participação nas decisões referentes aos programas MCMV e PAC Habitação e Saneamento. Para o monitoramento da implementação desses programas sugerimos a criação de um ou dois grupos de trabalho (por programa ou por temática, habitação e saneamento) para definir procedimentos concretos de acompanhamento e acesso às informações, controle social e avaliação. Esse monitoramento implica em participar das decisões referentes à:

- a) localização da produção das novas moradias para famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos, verificando o acesso à infraestrutura e aos serviços públicos (creches, escolas e atendimento à saúde);
- b) criação de programa de apoio à promoção habitacional autogestionária – Programa Minha Casa Minha Vida, na modalidade Entidades;

- c) existência de espaços de participação dos beneficiados ou afetados pelo projeto, principalmente em processos que envolvem reassentamento de famílias;
- d) solução integrada do saneamento ambiental, envolvendo as questões referentes ao abastecimento de água, drenagem, coleta e tratamento do esgoto e coleta e manejo adequado dos resíduos sólidos;
- e) estratégias de articulação do Conselho Municipal da Cidade (ou de Desenvolvimento Urbano) com os Comitês locais.

II) Definição de estratégias de participação nas decisões referentes aos planos municipais de habitação e saneamento. Para a definição da metodologia de participação na elaboração dos planos, sugerimos a criação de grupo de trabalho a fim de subsidiar a deliberação do Conselho. Na lógica da integração da política urbana e das conexões entre o problema habitacional e o saneamento ambiental, nossa sugestão é que os dois planos sejam elaborados num único processo de participação e que as questões específicas sejam tratadas através de grupos de trabalho.

**Uma metodologia participativa deve assegurar, no mínimo as seguintes questões:**

- a) Envolvimento de representantes da sociedade, principalmente dos movimentos populares e de moradia na gestão/coordenação do plano. A coordenação para a elaboração dos planos pode ser realizada pelo próprio Conselho da Cidade ou um Conselho Gestor específico eleito em assembleias específicas dos segmentos. O importante é assegurar que o formato de escolha dos representantes seja democrático e que os segmentos da sociedade, principalmente dos movimentos populares estejam representados.
- b) As pautas das reuniões devem ser decididas coletivamente, de forma a viabilizar o debate prévio das questões a serem tratadas no Conselho da Cidade ou no Conselho Gestor.
- c) Produção e acesso público (e direcionado às organizações e movimentos sociais) às informações e diagnósticos, procurando caracterizar em mapas a situação dos bairros e dos assentamentos precários quanto ao acesso à habitação e ao saneamento em termos quantitativo e qualitativos. A elaboração de diagnósticos deve ser consolidada em processo participativo.
- d) Viabilizar formas amplas de consulta à sociedade, através da realização de plenárias e audiências públicas regionais, envolvendo os segmentos afetados ou beneficiados por uma mesma problemática (por exemplo, os ameaçados de



remoção ou aqueles que vivem em situação de risco ambiental), ou os beneficiários de um programa específico (de urbanização de favelas ou de produção habitacional).

- e) Definir de forma clara e objetiva no plano, as prioridades, as metas, os programas e os recursos necessários para alcançá-las. O compromisso com a efetividade dos planos deve ser sinalizado pela capacidade do mesmo em propor ações de curto prazo, além das metas de médio e longo prazo.

No caso do não funcionamento do Conselho Municipal da Cidade ou da ausência de representatividade dos seus membros, é preciso definir uma estratégia que parta da sociedade, de preferência que possa articular os movimentos populares e de moradia e os sindicatos. Do mesmo modo é preciso definir estratégias para ter acesso às informações e para se articular com as organizações de base local (envolvendo a população afetada por determinada problemática ou afetada/beneficiada por um programa específico, por exemplo, de moradia ou de saneamento ambiental).

Por fim, queremos afirmar que após um breve período de intensa mobilização do Ministério das Cidades e dos movimentos populares para democratizar a política de desenvolvimento urbano (2003 a 2007), com o lançamento do PAC e posteriormente do MCMV, assistimos a um processo de interrupção ou bloqueio da ampla participação no desenho das políticas e programas de desenvolvimento urbano. Esse contexto provoca a necessidade de se retomar o debate sobre a efetividade e o sentido da participação na política urbana, principalmente quanto à participação dos segmentos populares e à capacidade dos programas e ações governamentais efetivamente alterarem o quadro de desigualdade no acesso à cidade.



MÓDULO II

*Reforma Urbana  
e o Direito à Cidade*





# A Reforma Urbana, o Estatuto da Cidades e os Planos Diretores

*Regina Fátima C. F. Ferreira<sup>1</sup>*

## **A Reforma Urbana**

Na década de 1980, o processo de redemocratização do país possibilitou a retomada do debate sobre a reforma urbana, interrompido com o golpe militar, em 1964. No bojo do intenso debate sobre as reformas sociais na década de 1960, a problemática urbana surge como resultado do rápido processo de industrialização e urbanização que produziu desigualdades e a segregação socioespacial, degradação ambiental e um crescente déficit habitacional.

Este quadro se mantém, na medida que é resultado de um modelo de desenvolvimento fundado na produção das desigualdades. Desta forma, a luta histórica pela reforma urbana permanece, mantendo-se como eixos principais:

- (I) o direito à cidade, compreendendo a garantia dos direitos básicos a toda a população: o direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, ao transporte, à mobilidade, ao trabalho, ao lazer e à cultura;
- (II) a gestão democrática da cidade, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle social e à participação da sociedade civil organizada;
- (III) a função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade.

A elaboração da Constituição de 1988 possibilitou a retomada destas propostas e a articulação do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU, hoje, Fórum Nacional de Reforma Urbana) que, desde então, vem pautando propostas efetivas para a ação dos governos na perspectiva da reversão da lógica de mercantilização das cidades:

- (I) a submissão do direito de propriedade ao interesse coletivo;
- (II) a coibição de lucros especulativos;
- (III) a regularização fundiária;
- (IV) o controle do uso do solo;
- (V) a eliminação do lucro privado na exploração de serviços públicos;
- (VI) a gestão democrática das cidades. Como resultado da pressão deste movimento social, pela primeira vez a Constituição ganhou um capítulo específico sobre a política urbana.

---

1. Arquiteta e urbanista, doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional/UFRJ, pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ.

O capítulo sobre a Política Urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal absorveu parte da proposta da Emenda Popular de Reforma Urbana formulada pelo MNRU: estabeleceu que a propriedade e a cidade devem cumprir a sua função social, mas remeteu para o plano diretor a definição das condições em que a propriedade está servindo ao interesse coletivo. Assim, os planos diretores passaram a ser obrigatórios pela Constituinte para as cidades com mais de 20.000 habitantes, ganhando centralidade no debate sobre o planejamento e tornando-se instrumentos estratégicos na luta pela reforma urbana.

Na história recente do planejamento urbano no Brasil, podemos afirmar que a década de 1990 vai ser marcada pela retomada da elaboração de planos e pela constituição de um campo – envolvendo técnicos do poder público, lideranças sociais, organizações não governamentais, professores, representantes sindicais, dentre outros - bastante identificado com o ideário da reforma urbana. Na prática, isto representou a incorporação de propostas de regulação do uso do solo visando o cumprimento da função social da propriedade e da cidade e a difusão de instrumentos visando a ampliação da participação popular na gestão das cidades - bandeiras do movimento de reforma urbana – por vários municípios.

Como resultado da articulação social produzida pela Constituinte, a pressão por uma lei nacional que respondesse aos problemas evidenciados nas cidades se manteve<sup>2</sup> e, em 2001, foi aprovado o “Estatuto da Cidade”, Lei nº 10.257, que reuniu instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos para regular “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 2º do Estatuto da Cidade).

## **O Estatuto da Cidade e os Planos Diretores**

O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais, os instrumentos da política urbana e a gestão democrática das cidades. Foram retomadas as propostas e o ideário da reforma urbana, expressos nas suas diretrizes: a garantia do direito à cidade sustentável, a gestão democrática das cidades, a ordenação e controle do uso do solo, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, o transporte e serviços adequados aos interesses e necessidades da população, dentre outras.

O Estatuto da Cidade trata, centralmente, da função social da propriedade, do controle da propriedade fundiária urbana e da gestão democrática urbana, de forma que todos tenham acesso ao direito à moradia digna e à cidade. Para isto, estabeleceu

2. O Fórum Nacional de Reforma Urbana se mantém articulado até os dias atuais.

inúmeros instrumentos urbanos para que os municípios possam dar conta da efetivação dos princípios da função social da propriedade e da gestão democrática.

Um dos instrumentos centrais para este objetivo, enunciado na Constituição Brasileira e reafirmado no Estatuto da Cidade, foi o Plano Diretor, definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. É no Plano que devem estar contidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade, para que a propriedade cumpra a sua função social.

A Lei 10.257/2001 estabeleceu o prazo de cinco anos para a elaboração dos planos diretores (estendido, depois, por mais dois anos) e a obrigatoriedade da participação da população no processo. Definiu, também, a sua obrigatoriedade para as cidades:

- (I) com mais de 20.000 habitantes;
- (II) integrantes de regiões metropolitanas;
- (III) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal (IPTU progressivo no tempo, edificação e parcelamentos compulsórios, desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública);
- (IV) integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- (V) inseridas nas áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41º do Estatuto da Cidade).

Estabeleceu, também, os instrumentos para a gestão democrática das cidades: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43º do Estatuto da Cidade).

Assim, após a aprovação do Estatuto, em 2001, a exigência de elaboração dos planos diretores municipais no prazo de cinco anos provocou uma mobilização de diversos setores sociais, destacando-se aí os movimentos sociais urbanos que pressionaram governos municipais para a discussão dos planos de forma participativa.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), em 2004, a elaboração dos planos ganhou novo impulso: resolução do ConCidades (Resolução de N° 15, de 2004) lançou uma campanha nacional de sensibilização e mobilização visando à elaboração e implementação dos planos diretores participativos (Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de todos). Os eixos principais definidos para os planos nesta campanha foram: a inclusão territorial, a gestão democrática e a justiça social. A partir da Campanha, foram formados Núcleos

Estaduais, com representantes dos diversos segmentos sociais, para o acompanhamento e monitoramento do processo de elaboração dos planos.

O Plano Diretor como um instrumento central para a implementação da política de desenvolvimento e planejamento urbano do município deve definir:

- (I) a política urbana para o município;
- (II) a política de uso e ocupação do solo do município;
- (III) as diretrizes para as diversas políticas públicas setoriais (de habitação, regularização fundiária, saneamento, transporte, meio ambiente, educação, cultura, saúde, etc);
- (IV) o sistema de planejamento participativo no município.

Os planos diretores pós Constituinte e pós Estatuto da Cidade se destacam, portanto, dos planos diretores anteriores por trazer para o coração da discussão a questão da função social da propriedade e da gestão participativa das cidades. São estes os elementos que predominarão nos planos elaborados neste período.

### **Balanço: Estatuto e Planos Diretores**

A ampla difusão e elaboração dos planos diretores pode ser constatada numa recente pesquisa da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores<sup>3</sup>: em 2005 (antes da campanha, portanto), eram 805 municípios brasileiros com plano diretor; em 2009, este número havia ampliado para 2318 municípios<sup>4</sup>. Considerando os 1.644 municípios com mais de 20.000 habitantes (que tem obrigatoriedade de elaboração dos planos pelo Estatuto da Cidade), 87% (1433 municípios) declararam ter plano diretor. Um número sem dúvida bastante expressivo.

Do ponto de vista qualitativo, no entanto, a pesquisa revelou que, por um lado, a grande maioria dos planos procurou incorporar os conceitos, diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade, mas, por outro, ela “evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos planos diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos” (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011, p.34).

Um dos principais problemas identificados foi justamente o não reatamento das diretrizes e a não demarcação dos instrumentos no território do município. O que resultou na fragilidade dos planos para efetivar o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Instrumentos estratégicos como, por exemplo, o IPTU progressivo no tempo, a edificação e o parcelamento compulsórios, as zonas especiais de interesse social

3. A Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos integra um conjunto de ações da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades para apoiar a implementação do Estatuto da Cidade. Foi um projeto realizado durante o período de 2007 a 2011, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), contando com a participação do Conselho das Cidades.

4. Dados da Pesquisa sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), do IBGE.



(ZEIS), ao não serem autoaplicáveis e serem remetidos para uma lei posterior, acabam por não serem implementados.

Quando o tema é a participação social no planejamento e gestão das cidades, a pesquisa constatou que o processo de elaboração dos planos diretores foi fundamental para disseminar a implantação de órgãos colegiados do tipo Conselho mas, na sua maioria, os Conselhos foram definidos apenas como consultivos, o que limita sua legitimidade para a formulação de planos e políticas.

Santos Junior e Montandon (2011) ressaltam que os planos resultantes do período pós Constituinte e pós Estatuto expressam uma tentativa por parte dos planejadores, urbanistas e do movimento social, de desenvolver uma nova concepção de planejamento politizado da cidade re-significando o sentido dos Planos Diretores a partir de novas diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade.

A pesquisa indica, contudo, que os novos planos diretores, de maneira geral, foram poucos objetivos, ficando apenas nas diretrizes das políticas (de habitação, saneamento, mobilidade urbana, regularização fundiária), sem favorecer mudanças efetivas na forma de apropriação social da cidade.

## **Os Planos Diretores no Estado do Rio de Janeiro**

No Estado do Rio de Janeiro, a pesquisa da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação de Planos Diretores selecionou uma amostra de 28 planos<sup>5</sup> e realizou 02 estudos de caso<sup>6</sup>. Os resultados da pesquisa são semelhantes aos resultados encontrados nos demais estados da federação, cujos pontos principais assinalamos rapidamente no item anterior.

O relatório estadual identificou, entre outras conclusões: a falta de articulação entre os instrumentos orçamentários e o plano diretor; e o descolamento entre os grandes investimentos que são realizados no município e o plano: os grandes investimentos se impõem ao plano como condicionantes externos, ou seja, as grandes definições de investimento são tomadas sem qualquer relação com os planos municipais e os planos não dialogam como poderiam com os investimentos existentes ou previstos (SANTOS e OLIVEIRA, 2010).

Quanto à promoção do acesso a terra urbanizada, a pesquisa concluiu que, ainda que os planos incorporem as diretrizes do Estatuto da Cidade, num discurso afinado com os objetivos de democratização da cidade e do acesso a terra, de maneira geral, este não se traduz em mecanismos concretos que viabilizem a ampliação da oferta de terra

---

5. Foram analisados os planos diretores dos seguintes municípios: Armação dos Búzios , Barra Mansa , Belford Roxo, Bom Jardim , Bom Jesus de Itabapoana , Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias ,Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Macaé, Magé, Mesquita, Niterói , Nova Friburgo , Paracambi , Queimados, Rio das Ostras, Santo Antonio de Pádua , São Francisco de Itabapoana, São João de Meriti, Seropédica, Três Rios, Valença, Vassouras , Volta Redonda.

6. Niterói e Duque de Caxias.

urbanizada. Apenas 01 plano (do município de Mesquita) previu e demarcou ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) de Vazio Urbano para Fins de Habitação de Interesse Social; outros 17 dos 28 previram ZEIS sem, contudo, demarcá-las.

Os instrumentos de política fundiária do Estatuto da Cidade constam, de alguma maneira, da maioria dos planos, mas raramente são auto-aplicáveis. Em apenas 01 município, por exemplo, foram definidas todas as condições normativas para a aplicação imediata do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo. Instrumentos estratégicos na regulação do uso do solo e coibição da especulação imobiliárias nas cidades.

Os planos diretores sinalizam as diretrizes gerais para as políticas setoriais (habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, entre outras), mas poucos prevêem ações e programas concretos, ou recursos específicos para a implementação destas. Boa parte dos planos remete esta tarefa para momento posterior, definindo a elaboração de planos setoriais (plano local de habitação, de mobilidade urbana ou de saneamento ambiental).

No tocante ao sistema de gestão e participação democrática, o relatório estadual concluiu que a aprovação dos planos diretores foi decisiva para a criação dos Conselhos da Cidade (ou Conselho de Política Urbana ou similar) no Estado do Rio de Janeiro. Dos 28 (vinte e oito) planos analisados, apenas 02 municípios não criaram ou não prevêem órgãos colegiados de política urbana.

Apenas 04 municípios, no entanto, definem na lei do plano diretor que o conselho tem caráter exclusivamente deliberativo (Mesquita, Niterói, Volta Redonda e Três Rios); e 07 definem o caráter deliberativo/consultivo (Belford Roxo, Barra Mansa, Bom Jardim, Valença, Bom Jesus Itabapoana, Macaé e Rio das Ostras). O relatório não revela se estes conselhos encontram-se em funcionamento, de fato. Quanto à composição, dos 17 (dezessete) planos que definiram a proporcionalidade da representação entre governo e sociedade, nove estabeleceram a paridade entre governo e sociedade e oito previram uma representação maior dos segmentos da sociedade.

### **Desafios para implementação do estatuto da cidade e dos planos diretores**

Passados 10 anos da aprovação do Estatuto da Cidade e após a realização de um expressivo balanço dos planos diretores ao longo deste período, podemos tecer algumas considerações e sinalizar algumas diretrizes que orientem a ação de lideranças, conselheiros(as) e técnicos(as) municipais, para os processos de implementação e/ou revisão dos planos, considerando que os mesmos devem ser revistos, no máximo, a cada 10 anos após sua aprovação.

De maneira geral, o ideário da reforma urbana que orientou a formulação da proposta para o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal e para o Estatuto da

Cidade foi incorporado em grande parte dos planos diretores elaborados pós –Constituinte. Falta, no entanto, a implementação de ações concretas no território que expressem este ideário.

A realização da função social da propriedade é um objetivo central a ser perseguido para a construção de cidades com mais justiça social. Os instrumentos que podem permitir a realização da função social da propriedade não estão sendo utilizados, seja em função da necessidade de maior qualificação do corpo técnico para a regulamentação destes instrumentos, seja pela falta de vontade política dos gestores. Instrumentos como as ZEIS para regularização fundiária de assentamentos de baixa renda ou de vazios urbanos são fundamentais para garantir o direito à moradia digna e viabilizar terra urbanizada para a produção de habitação de interesse social.

A participação social na gestão democrática das cidades também tem avançado, considerando que boa parte dos planos prevêem a existência de conselhos de gestão de políticas. No entanto, falta garantir o funcionamento destas esferas com regularidade, continuidade e qualidade, o que depende de maior pressão social. O caráter deliberativo e a maior efetividade destas esferas públicas serão possíveis na proporção da capacidade da sociedade civil se organizar e exigir dos governos a observância dos dispositivos propostos pelo Estatuto da Cidade.

Em síntese, destacamos alguns itens que, a nosso ver, devem estar na agenda, para os próximos anos, de lideranças comunitárias, técnicos municipais e agentes sociais engajados na construção de cidades democráticas, justas e sustentáveis:

realizar o balanço entre as diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecidas no plano diretor e os projetos e programas que vem sendo implementados, a exemplo do PMCMV e o PAC: no caso em as ações e programas não estejam em consonância com o plano diretor, é preciso readequá-los;

regulamentar os instrumentos de política fundiária e de gestão de valorização da terra, fortalecendo a política habitacional municipal e a realização da função social da propriedade e da cidade – para isto, torna-se fundamental empreender processos de formação que clarifiquem como fazer a regulamentação e a implementação destes instrumentos;

consolidar a estrutura de gestão participativa das cidades: (i) transformar – em lei - o conselho mudando seu caráter, quando for o caso, de consultivo para deliberativo, (ii) realizar regularmente processos de formação para conselheiros(as) e técnicos municipais; (iii) criar sistema de informações municipais e difundir regularmente seus instrumentos, de forma a estabelecer um processo contínuo de divulgação das ações e projetos municipais junto à população;

– implementar a participação da sociedade em todas as etapas: na formulação dos

projetos de desenvolvimento urbano, no monitoramento de sua implementação e na avaliação dos resultados.

Para acessar o Relatório Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos, bem como os relatórios estaduais, na íntegra: <http://web.observatoriodasmetroles.net/planosdiretores/>

### **Para obter mais informações:**

Rede de Avaliação para Capacitação dos Planos Diretores Participativos

<http://web.observatoriodasmetroles.net/planosdiretores/>

### **Rede Observatório das Metrôpoles**

<http://web.observatoriodasmetroles.net/>

### **Ministério das Cidades**

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

### **Fórum Nacional de Reforma Urbana**

[www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)

### **Referências Bibliográficas**

CARVALHO, C. dos S. e ROSSBACH, A. C. (org.) O Estatuto das Cidade Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. Plano Diretor Participativo: um instrumento para a construção de cidades mais justas e democráticas rumo a um outro Brasil possível. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos et. al. (org.)

Programa Disciplinar de Políticas Públicas e Gestão Local: curso de capacitação de agentes regionais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2005.

INSTITUTO POLIS (org.). Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

SANTOS, M. M. dos e OLIVEIRA, F. L. de Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio de Janeiro: Relatório Estadual. Rio de Janeiro: FASE, 2010.

SANTOS JUNIOR, O. A. e MONTANDON, D. T. (org.) Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles e Letra Capital, 2011.

# Direito à Moradia e o Direito à Cidade

*Adauto Lucio Cardoso<sup>1</sup>*

O debate sobre a questão da moradia, direito básico de cidadania e condição essencial para a sobrevivência no meio urbano, atravessa séculos e ainda persiste na agenda internacional, preocupando um conjunto de atores sociais que, diante da permanência do problema, traduzido por amplas carências habitacionais ainda presentes em inúmeros países e continentes, como de resto no Brasil, se dedicam a contribuir para a sua superação. Cresce a importância do tema no plano internacional, já antes reconhecida e reiterada pela Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, de 1996 - que reafirmou o compromisso dos governos com “a completa e progressiva realização do direito à moradia adequada”, ao constatar-se que uma terça parte da população mundial vivia em favelas ou assentamentos precários.

Neste país de proporções continentais, de grande potencial econômico, mas ainda com acentuados padrões de exclusão social e carências em diversas dimensões da vida, a questão da habitação é central e deve ser enfrentada com a urgência requerida, notadamente no atendimento aos segmentos populares. São milhões de habitantes excluídos do acesso à moradia digna: o déficit quantitativo está estimado em 7,2 milhões de novas habitações e se concentra cada vez mais nas áreas urbanas, 88,2% do déficit habitacional urbano se vincula a famílias com renda até cinco Salários Mínimos, enquanto que a ausência de infra-estrutura e saneamento envolve 10,2 milhões de domicílios (MCidades, 2004).

Tal como demonstram os Relatórios Estaduais de Avaliação dos Planos Diretores<sup>2</sup>, não apenas as grandes Regiões Metropolitanas, mas também os centros de menor porte lidam hoje com processos de proliferação de assentamentos precários e de expansão desordenada do espaço urbano, comprometendo cada vez mais as condições ambientais das cidades brasileiras e promovendo de maneira perversa a degradação da qualidade de vida dos moradores dessas áreas, marcadas pela precariedade, pela segregação e pelo estado de pobreza.

Após a desagregação do setor habitacional provocada pela extinção do Banco Nacional da Habitação - BNH, em novembro de 1986, e com a promulgação da Constituição

---

1. Arquiteto, doutor em planejamento urbano e regional, professor do IPPUR/UFRJ e pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles

2. Cf. CARDOSO, Adauto Lucio e SILVEIRA, Cristina Bley da. O Plano Diretor e a Política de habitação. In SANTOS JUNIOR, O. A. e MONTANDON, D. T. (org.) *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles e Letra Capital, 2011.

Federal no ano de 1988 – legitimando, entre outros princípios, o da função social da propriedade –, ganham força algumas iniciativas de estados e municípios no campo da moradia de interesse social, notadamente em intervenções relacionadas à urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos. No entanto, se por um lado a atuação do governo federal não favoreceu os amplos segmentos de menor renda da população brasileira, o poder público local, premido por limitações administrativas e orçamentárias, também não foi capaz de se articular para fazer face à crescente demanda habitacional, quadro que contribuiu para o acirramento das agudas necessidades com as quais o país há décadas se depara.

Pode-se avaliar que somente a partir 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Estado passa a inserir a questão da moradia na esfera de prioridades, constituindo um arcabouço de medidas legais, financeiras e administrativas compatível com a dimensão do problema e afinado com a plataforma da Reforma Urbana, movimento aglutinador do debate democrático e das propostas para a área.

Dos avanços e resultados alcançados, cabe aqui destacar a criação do Sistema Nacional de Habitação, assim como a aprovação do projeto de lei que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, antiga reivindicação dos movimentos de moradia. A adesão ao Sistema e o repasse financeiro para estados e municípios pressupõem, conforme regras estabelecidas, a implantação do fundo de habitação, gerido por conselho com participação popular, e ainda a formulação do plano de habitação de interesse social, responsável pela definição das diretrizes e prioridades da política na escala local. O FNHIS prevê a aplicação de recursos federais subsidiados, permitindo assim o atendimento às necessidades habitacionais dos estratos de menores rendimentos. Sua distribuição iniciou-se em 2006, com ações voltadas para a produção de unidades habitacionais e regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários.

Na atmosfera positiva da economia nacional, o governo lança em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, ambicioso plano de investimentos em infraestrutura com o duplo sentido de estimular os setores produtivos e levar benefícios sociais às regiões do país. Envolvendo um amplo leque de modalidades, no campo do desenvolvimento urbano, esse programa está direcionado para intervenções nas áreas de saneamento e habitação, entre outras. Em 2009 é a vez do Programa Minha Casa Minha Vida, criado inicialmente para a produção de um milhão de unidades residenciais com recursos orçamentários subsidiados da ordem de R\$ 26 bilhões e, diferentemente do FNHIS, direcionado exclusivamente para o setor privado.

Efetivamente, a criação do Ministério das Cidades representou importante avanço, tanto para a organização do marco institucional como para a alocação de recursos e estruturação da política urbana. Um elemento a ser ressaltado diz respeito à relação

entre a política nacional de habitação e os planos diretores. Os documentos do Ministério das Cidades que originaram a política nacional de habitação revelam a consciência clara, de resto já consagrada na bibliografia especializada, de que, além dos aspectos financeiros – envolvendo linhas específicas de financiamento, *funding* e subsídios – o enfrentamento da questão fundiária é central para o sucesso de qualquer programa habitacional. Contudo, a formulação da Constituição Federal colocou esse problema sob a responsabilidade dos municípios e, mais particularmente, dos planos diretores, que deveriam definir a função social da propriedade e implementar os instrumentos de controle sobre a especulação fundiária previstos na Carta Magna e no Estatuto das Cidades.

# O Direito ao Saneamento Ambiental na Baixada Fluminense

*Ana Lucia Britto<sup>1</sup>*

Quando discutimos direito ao saneamento ambiental partimos do princípio que a cidade é o lugar por excelência de materialização de direitos coletivos de cidadania, tal como estabelecido no Estatuto da Cidade. Constatamos, porém, que o quadro de exclusão sócio-econômica e jurídico-política na qual se encontram grandes parcelas da população leva a uma exclusão da cidadania. Apesar de avanços recentes na políticas sociais, as cidades brasileiras ainda se caracterizam por grandes desigualdades nos padrões de qualidade de vida, por violações aos direitos de cidadania e por uma crescente degradação ambiental. O tema do acesso aos saneamento, relacionado diretamente à qualidade de vida e à qualidade do meio ambiente está no âmago dessa discussão.

A região da Baixada Fluminense, apesar das dos diferentes programas desenvolvidos pelo governo estadual ao longo das duas últimas décadas, e do volume importante de recursos investidos, enfrenta ainda hoje um grave problema de falta de serviços de saneamento, o que representa uma negação de um direito inerente à cidadania.

Bairros inteiros dos municípios que compõem a Baixada Fluminense enfrentam situações ainda precárias no que tange o abastecimento de água. Mesmo em áreas com mais de 90% de domicílios ligados a rede geral, são conhecidos os problemas relativos à frequência irregular do abastecimento, falta de pressão na rede, e má qualidade da água que chega as residências. Problemas de interrupção e irregularidade no abastecimento implicam na adoção de soluções paliativas. Muitas vezes os moradores recorrem ao poços como solução para cobrir as falhas no sistema de abastecimento de água, utilizando água está com a qualidade comprometida, contaminada pela proximidade entre os poços e sistemas de coleta de esgotos precários.

A situação dos serviços de esgotamento, tanto em termos dos sistemas de coleta quanto no que tange ao tratamento dos efluentes na Baixada Fluminense, é hoje ainda extremante precária. Em um número significativo de áreas não existe sistema separador, os esgotos são ligados a rede de drenagem, ou lançados diretamente nos rios, causando sérios problemas de poluição hídrica, agravada pela disposição inadequada de resíduos sólidos.

Também no que diz respeito à drenagem e manejo de águas pluviais, a situação dos

---

1. Geógrafa, professora do PROURB/UFRJ, pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles.



municípios da Baixada é preocupante. A precariedade das redes de drenagem, associada à padrões de uso do solo onde as faixas marginais dos rios encontram-se ocupadas, e à disposição inadequada do lixo, fazem com que a região sofra recorrentemente com problemas de inundações.

Os dados mostram, portanto, que no contexto da Baixada o direito ao saneamento básico ainda não está assegurado. Todavia, tanto a Constituição Federal, como o Estatuto da Cidade, Lei nº 10 257/2001, como a Lei nº. 11.445 de 2007, que orienta a prestação desses serviços, garantem direta ou indiretamente esses direitos. A Constituição Federal, em seu artigo 6º garante o direito à saúde e à moradia; e o artigo 225 garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes nacionais para a política urbana, garante, no artigo 2º, o direito ao saneamento ambiental e a oferta de serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; no artigo 3º, essa Lei afirma que compete à União promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

A Lei nº. 11.445 de 2007 adota como primeiro princípio fundamental dos serviços de saneamento básico a universalização do acesso (Art. 2º). Por outro lado, a Lei também estabelece que a prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico será uma diretriz para a União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico (Art 48º). Universalização e equidade são palavras chaves para a garantia do acesso ao saneamento como direito de cidadania.

A universalização do acesso é tributária de certa noção de igualdade, quando se defende o acesso de todos aos bens e serviços produzidos na sociedade. Significa a possibilidade de todos os brasileiros poderem alcançar uma ação ou serviço de que necessite, sem qualquer barreira de acessibilidade, seja legal, econômica, física ou cultural. Nesse sentido o princípio de universalidade deve estar associado à ideia de equidade, entendida aqui como a superação de diferenças injustas entre cidadãos. Todavia, concordando com a linha apontada na proposta de Plano Nacional de Saneamento hoje em discussão, verificamos que a promoção da universalidade e da equidade não significa o tratamento igual para todos. A igualdade pode não ser justa. Como o acesso aos serviços de saneamento é caracterizado por situações em que ocorrem grandes desigualdades, atender igualmente aos desiguais poderia resultar na manutenção dessas desigualdades, impedindo atingir a igualdade. Assim, a universalização do acesso aos serviços passa pela possibilidade de atender desigualmente os que são desiguais, priorizando aqueles que mais necessitam para que se possa alcançar a universalização dos serviços.

A luta pelo direito ao saneamento, como direito de cidadania, também passa pelo garantia da sua organização como serviço público. A Constituição é a Lei que embasa essa garantia; ela reserva ao poder público a atribuição (poder-dever) de organizar e assegurar a prestação de tal atividade. Já a Lei nº. 11.445 de 2007 reafirma o caráter público dos serviços de saneamento, ao longo do art. 2º onde estão arrolados os princípios que devem nortear a sua organização e prestação. O caráter de serviço público destes serviços é reafirmado, em diferentes referências, ao longo de toda a lei.

O regime de serviço público inerente aos serviços de saneamento, se justifica por razões sociais e por razões econômicas. No que diz respeito às **razões sociais**, o acesso aos serviços é essencial para o bem estar da população, com fundamentais impactos na saúde pública. Explicitando a questão da essencialidade dos serviços, constatamos que existe uma impossibilidade de se adiar a demanda pelos serviços de água, em função desses corresponderem a uma necessidade essencial. No ambiente urbano, o acesso ao serviços é essencial e imprescindível para a garantia da salubridade pública, para qualidade do meio ambiente, em particular dos recursos hídricos, e para a ordenação urbanística

No que concerne às **razões econômicas**, no caso dos serviços de água e de esgotamento sanitário, a prestação dos serviços se faz em regime de monopólio, ou seja, para cada unidade territorial de prestação dos serviços existe apenas um prestador. A duplicação das redes de abastecimento de água ou de esgotamento, para permitir a atuação de mais de um operador é praticamente inviável econômica e espacialmente, o que inviabiliza a atuação de duas empresas no mesmo local, como ocorre em outros serviços urbanos como o de telefonia. Um empresário que desejasse disputar este mercado e, para isso, investisse numa rede própria, dificilmente conseguiria capturar parcela de mercado suficiente para recuperar este investimento. E se o fizesse, levaria à quebra do operador originalmente dominante, repondo a situação monopolista.

Assim, os serviços de saneamento devem ser prestados dentro do regime de serviço público, devendo ser respeitados os princípios relativos à esta sua condição de serviço público: a universalidade, isto é, a garantia a todos de acesso aos serviços, à qual fizemos menção anteriormente; a continuidade do serviço, que implica em que todos os usuários têm direito a um funcionamento regular e contínuo dos serviços; a equidade ou igualdade de tratamento para os usuários em situação comparável, que também discutimos, e a adaptação permanente do serviço em função da evolução das necessidades.

Observamos ainda que, diferentemente de outros serviços públicos, no caso do saneamento, as externalidades a ele inerentes tornam a fruição do serviço praticamente compulsória para alguma parcela de usuários. Desse modo, o saneamento é ao mesmo tempo um direito dos usuários, e uma obrigação. Ao contrário do que é possível de ocorrer com

outros serviços públicos (telefonia, energia elétrica, distribuição de gás, transporte coletivo) em que o usuário pode abdicar do seu direito de fruição, organizando sua vida para não precisar de tais utilidades, no caso do saneamento, em um ambiente urbano, a opção de não se utilizar do serviço pode trazer consequências graves em termos de salubridade para toda a coletividade. Isso faz com que o saneamento seja ao mesmo tempo uma atividade organizada como serviço público, e uma política pública de adesão obrigatória para os indivíduos.

Sendo um serviço essencial, tendo o caráter de serviço público, o saneamento deveria ser um direito de todos os cidadãos, como saúde e educação. Todavia, existem diferenças históricas na forma de organização desses serviços. Os serviços de saúde e educação, e ainda outros serviços, como segurança pública, são prestados de forma abstrata, difusa, à toda coletividade, sem particularização ou individualização da prestação, sendo designados “uti universi”, de utilização ou utilidade universal. Estes serviços constituem um monopólio do Estado, e são remunerados por via tributária. O tributo em questão será o imposto, que é genérico, sem qualquer vinculação à prestação de qualquer serviço público. Existem outros serviços públicos cuja prestação é específica, mensurável, individual. A fruição destes serviços não será homogênea para todos os usuários, que poderão utilizá-los em intensidades diversas, de acordo com a necessidade de cada um. São serviços como energia elétrica, telefonia, gás, água encanada, esgotamento sanitário e transporte coletivo. Estes serviços serão remunerados por taxas ou tarifas (Hindo, 2002).

Essa forma histórica de organização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário permitiu que eles se estruturassem como atividade econômica, sendo o acesso a eles mediado pelo pagamento de tarifa. O direito, mencionado anteriormente, é portanto mediado pela capacidade de pagamento do cidadão. A regulamentação do sistema tarifário faz parte da Lei nº. 11.445 de 2007. Segundo a Lei, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes (Art. 29, Parágrafo 1º):

- I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
- IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;
- V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis

exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;  
VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Ainda nesse artigo fica definido, no parágrafo segundo, que poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

No artigo 30, define-se que a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:

- I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;
- III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos;
- VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

O artigo 31 refere-se aos subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda, estabelecendo que esses subsídios dependerão das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

- I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;
- II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;
- III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

O Decreto n. 7.217 de 21 de junho de 2010 que regulamenta a Lei no 11.445/2007 avança no sentido do estabelecimento de tarifas sociais inclusivas, indicando, no artigo 47, que a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços poderá levar em consideração os seguintes fatores:

- I - capacidade de pagamento dos consumidores;
- II - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;

- III- custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- IV- categorias de usuários, distribuída por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- V- ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- VI- padrões de uso ou de qualidade definidos pela regulação.

A partir do exposto, podemos extrair dois aspectos fundamentais da Lei 11.445/2007 referentes aos sistemas tarifários: (I) as tarifas devem cobrir não somente os custos de exploração e manutenção dos serviços, mas também as inversões necessárias para o desenvolvimento dos sistemas e para a substituição das infraestruturas obsoletas (assim como a justa remuneração da empresa prestadora, no caso da delegação dos serviços); esse aspecto é referendado pelo artigo 29 da Lei; (II) os sistemas tarifários devem ser inclusivos, garantindo o acesso de todos aos serviços e promovendo a equidade; a lei assegura que uma diretriz do sistema tarifário é a ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda ao serviço. Todavia, a lei não é incisiva sobre como garantir a promoção dessa diretriz. Segundo a lei “poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços” (art. 29 parágrafo 2o). Da mesma forma, no artigo 47 do Decreto de Regulamentação, fica estabelecido que a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços poderá levar em consideração a capacidade de pagamento dos consumidores.

Mesmo considerando um possível cenário futuro de universalização das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a questão do acesso aos serviços com qualidade permanece. Ter as redes no seu bairro não significa para o morador de baixa renda ter acesso aos serviços. Como mencionado anteriormente, hoje, muitos moradores, por não poderem pagar pelos serviços, optam por formas de abastecimento irregulares (conexões clandestinas nas redes, poços artesianos no caso do abastecimento de água). Como eles não pagam as tarifas, não são reconhecidos pelos prestadores dos serviços como usuários dos sistemas. Assim, nestas áreas, as redes instaladas deixam de ter manutenção e a operação adequada, o que acaba comprometendo a qualidade geral dos sistemas. Essa é uma situação recorrente em vários bairros de municípios da Baixada Fluminense. Uma questão que nos parece, portanto, central é como garantir o direito ao acesso desses moradores aos serviços e uma gestão dos mesmos dentro uma lógica de equidade. É imperativo, portanto, a discussão de políticas diferenciadas, voltadas a garantia do acesso aos serviços para os estratos de usuários situados nas faixas de baixa renda. O princípio de igualdade de tratamento dos usuários não impede que se considere a capacidade de

pagamento desses mesmos usuários, e que seja estabelecidos mecanismos para que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sejam acessíveis a todos.

A forma mais frequentemente adotada no Brasil para incorporar os usuários de baixa renda aos sistemas de saneamento ainda é o estabelecimento de tarifas sociais. Uma questão central que se coloca hoje é quem pode se beneficiar da tarifa social, isto é, como os prestadores definem o perfil do usuário de baixa renda, e como um usuário nestas condições pode reivindicar este direito da tarifa social. Cada prestador define estas condições de forma diferenciada, os documentos exigidos para se cadastrar nessa categoria nem sempre são facilmente obtidos pelos usuários, e a falta de informação faz com que muitos moradores de baixa renda da cidade não reivindiquem seus direitos.

O Instituto de Defesa do Consumidor – Idec faz críticas aos modelos de tarifas sociais existentes no Brasil. A primeira é o estabelecimento de um limite de tempo para se beneficiar do programa. Segundo o Instituto, se por um lado, é aceitável que haja uma reavaliação periódica da situação econômica da família para verificação da necessidade de participação no programa social, por outro lado, não deve haver um limite de tempo máximo que uma família de baixa renda possa ter acesso às tarifas de baixa renda, dado que a pobreza no Brasil é um problema estrutural e, portanto, precisa de medidas de longo prazo ( Idec, 2007:15).

A outra exigência inadequada, segundo o Idec, é a de que o usuário seja adimplente. Se não for dada à pessoa a possibilidade de parcelamento ou do perdão de sua dívida, este critério é inadmissível posto ser limitante do acesso ao programa social daqueles que mais necessitam: a situação de inadimplência geralmente decorre das mesmas dificuldades financeiras que fazem necessário o acesso à tarifa social. (Idec, 2007:15). Observamos ainda que os valores das tarifas sociais são bastante variados, o que resulta em situações com maior ou menor capacidade de inclusão dos usuários pobres.

A Lei 11.447/2007 regulamenta as condições da continuidade da prestação dos serviços (interrupção, cortes, etc.) no seu art. 40, mas o tema do volume mínimo a ser fornecido à famílias vivendo em situação de precariedade não foi tratado com a necessária profundidade. O parágrafo terceiro do art. 40 indica que a interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e ao usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios “que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas”. Não estão claras quais seriam as condições mínimas, nem a garantia de fornecimento de volume de água a esse usuário beneficiário de tarifa social. O Decreto de regulamentação da Lei 11.445/2007 também não avança nesse sentido.

Contudo, se o direito à água e ao saneamento não parece completamente garantido

na forma da Lei 11.445, movimentos sociais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana e a Frente Nacional de Saneamento Ambiental defendem que o acesso a água é um direito humano fundamental. Esse direito à água e ao saneamento foi reconhecido na Assembleia Geral da ONU de 28 de julho de 2010, sem nenhum voto contra. Mesmos os países que se opunham como EUA, Grécia e Japão se abstiveram; o Brasil voltou a favor.

Finalmente, na discussão da questão do direito ao saneamento, nos parece fundamental destacar o tema do controle social. A participação e o controle social são elementos fundamentais do novo marco de políticas públicas de caráter cidadão, afirmado pela Constituição Federal de 1988. Todavia, o setor de saneamento básico tem que enfrentar obstáculos para que um modo de gestão participativo e democrático se instale. A gestão dos serviços de saneamento é tradicionalmente relegada à dimensão técnico-administrativa e artificialmente separada dos processos sócio-econômicos e políticos que estruturam, e muitas vezes até determinam, a forma como estes serviços são organizados e geridos. Os processos participativos existentes, na maior parte das vezes, se limitam à forma de consulta, não permitindo a promoção da cidadania ativa e da influência real, por parte dos/as cidadãos/ãs usuários/as dos serviços, nos rumos das decisões tomadas pelos gestores.

A Lei 11.445/2007 não é incisiva com relação às instâncias de controle social. No artigo 47, a Lei afirma que o controle social dos serviços públicos de saneamento básico **poderá** incluir a participação de órgãos colegiados de caráter **consultivo**, estaduais, do Distrito Federal e municipais” (artigo 47).

O decreto de regulamentação da Lei ( Decreto 7.217 de 21 de junho de 2010) deveria sanar esse problema. Ele define controle social como: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico. No artigo 34, ele determina que o controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos:

- I - debates e audiências públicas;
- II - consultas públicas;
- III - conferências das cidades; ou

IV - participação de órgãos colegiados de caráter **consultivo** na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

Cabe portanto à sociedade civil organizada pressionar governos estaduais e

municipais para que sejam criados órgãos colegiados para o exercício do controle social; este órgão deve preferencialmente ser o Conselho das Cidades, formado por entidades da sociedade civil e com capacidade **deliberativa** sobre as políticas de habitação, saneamento e transportes.

### **Referências bibliográficas**

BRASIL. Lei 11.445 de 05.01.2007, que estabelece diretrizes para o saneamento básico. Brasília. Congresso Nacional, 2007.

BRASIL. Decreto n. 7.217 de 21 de junho de 2010 que regulamenta a Lei Lei 11.445 de 05.01.2007, que estabelece diretrizes para o saneamento básico e dá outras providências

Cordeiro, B. S. Prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), Brasília, 2009

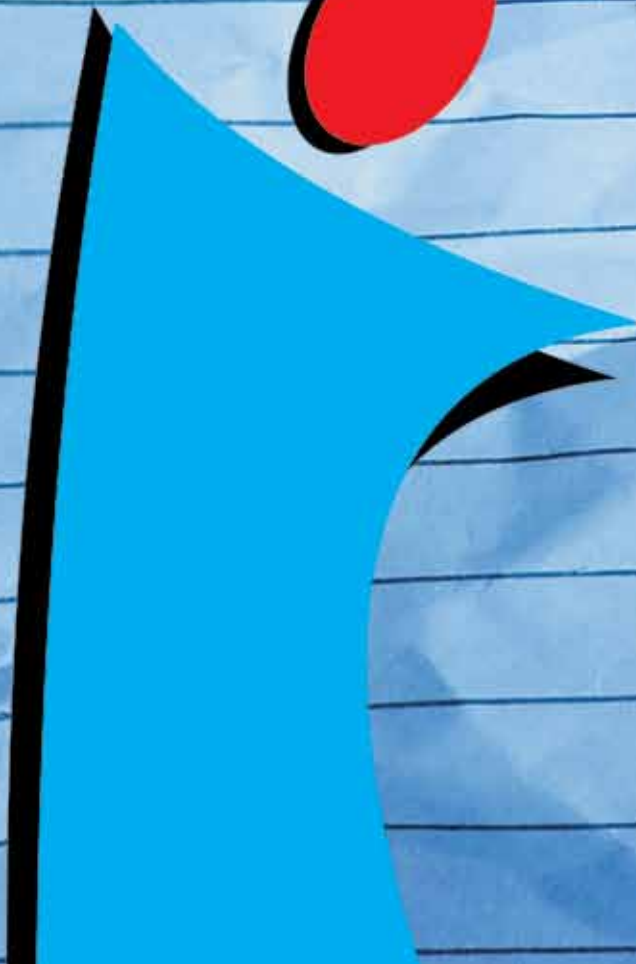
Hindo, Michelle Dibo Nace. Taxa e tarifa nos serviços públicos essenciais e conseqüências jurídicas face ao Código de Defesa do Consumidor. In: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/2966/taxa-e-tarifa-nos-servicos-publicos-essenciais-e-consequencias-juridicas-face-ao-codigo-de-defesa-do-consumidor>

IDEC. A Água e O Consumidor Um Primeiro Olhar sobre as Práticas Tarifárias do Setor de Saneamento no Brasil. Relatório de Pesquisa, 2007



## MÓDULO III

# *Conflitos Urbanos e Estratégias de Exigibilidade do Direito à Cidade*





# **A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade**

*Orlando Alves dos Santos Junior<sup>1</sup>*

O objetivo desse ensaio é abordar criticamente a produção capitalista da cidade e entender, como efeito desse processo, as principais características do desenvolvimento desigual das cidades. O ponto de referência dessa discussão é o direito coletivo à cidade e a abordagem apresentada está fundamentada em dois autores, Karl Marx<sup>2</sup> e David Harvey<sup>3</sup>.

## **A moradia e o solo urbano como bens essenciais à vida na cidade**

Tomamos como ponto de partida o entendimento de que a moradia e o solo urbano são bens necessários para a nossa existência na cidade, ou seja, são bens fundamentais para a nossa reprodução social (em outras palavras, para a nossa vida) na cidade.

O problema fundamental na economia capitalista é que a moradia e o solo urbano são mercadorias e, como mercadorias, são bens comercializáveis, podem ser vendidas e compradas. Por essa razão, o acesso à moradia e ao solo urbano passam a ser mediados pelas regras que definem o acesso e o uso da propriedade privada. E como qualquer mercadoria no capitalismo, a moradia e o solo urbano têm valor de uso e valor de troca.

Assim, para entender a produção capitalista da cidade, é importante trazer para a discussão alguns elementos da teoria de valor em Marx, em especial a sua definição em torno do valor de uso e do valor de troca.

## **O valor de uso e o valor de troca da moradia e do solo urbano**

Marx tem uma concepção dialética e relacional de valor, ou seja, para ele não existiria uma definição absoluta do que sejam valor de uso e valor de troca, mas cada um desses conceitos estaria relacionado ao outro, a partir de situações e circunstâncias concretas.

O valor de uso estaria relacionado ao processo de consumo, vinculado às necessidades para a nossa existência, para nossa reprodução social. Por exemplo, uma camisa tem valor de uso para quem a usa, como vestimenta. Ou ainda, se alguém tem uma bicicleta para

---

1. Sociólogo, doutor em planejamento urbano, professor do IPPUR/UFRJ, membro da coordenação do INCT Observatório das Metrópoles.

2. Em especial, tomamos como referência MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

3. Esse ensaio toma como referência as seguintes obras de David Harvey: HARVEY, David. A Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec. 1980. Capítulo 5. Valor de Uso, Valor de Troca e a Teoria do Uso do Solo Urbano. p. 131-166; HARVEY, David. A Companion to Marx's Capital. London: Verso, 2010; HARVEY, David. The Right to the City. New Left Review sept-oct 2008, p. 23-40

ir a trabalho, sua bicicleta tem, para ele, um valor de uso relacionado à sua mobilidade. O mesmo vale para os demais bens que utilizamos e consumimos na nossa vida (na nossa reprodução social): geladeiras, televisões, sapatos, casas, etc. Todos os bens que consumimos para a nossa existência têm valor de uso.

O valor de troca é uma relação quantitativa, ou seja, a proporção pela qual se podem trocar valores de uso. Por exemplo, quantas camisas são necessárias para trocar por um sapato ou vice-versa. A criação de valores de troca está vinculada ao processo de produção de mercadorias que possam ser usadas e consumidas pelos seres humanos. E esse processo de produção de mercadorias envolve a aplicação de trabalho socialmente necessário sobre algum objeto da natureza para criar objetos úteis para a reprodução social (por exemplo, para produzir uma mesa, eu preciso aplicar determinada quantidade de tempo de trabalho sobre a madeira). Como é possível perceber, Marx relaciona o valor de troca e o valor de uso.

O que interessa é o fato de uma mercadoria ter, ao mesmo tempo, valor de uso e valor de troca. Só que quando uma mercadoria tem valor de uso para alguém, ela não tem valor de troca para essa mesma pessoa (pois ela usa essa mercadoria para viver, para se reproduzir socialmente e não para trocar por outras mercadorias); e, ao contrário, quando determinada mercadoria tem valor de troca para seu possuidor, ela não tem valor de uso para o mesmo (ele possui a mercadoria com o objetivo de trocá-la por outra). Vejamos: se alguém faz camisas para vender (e assim poder, com o dinheiro adquirido, comprar comida, roupas, eletrodomésticos, etc), para ele essas camisas têm valor de troca. Mas elas só vão ter valor de troca se efetivamente elas tiverem valor de uso para quem vai comprá-las (pois, caso contrário, o produtor dessas camisas não vai conseguir vendê-las).

Como já dissemos anteriormente, a moradia e o solo urbano são, na economia capitalista, mercadorias, e portanto elas também têm, para uns, valor de uso (para os seus usuários, como, por exemplo, os moradores, trabalhadores, e comerciantes) e, para outros, valor de troca (para aqueles que produzem moradia para vender ou alugar, como os loteadores, construtores, etc.).

### **A moradia e o solo urbano são mercadorias especiais**

No entanto, a moradia e o solo urbano são mercadorias especiais. Como chama atenção David Harvey<sup>4</sup>, isso ocorre por algumas razões que vale destacar:

- (I) a moradia e o solo urbano não podem ser transportadas como as outras mercadorias. Ou seja, uma moradia ou um terreno na cidade estão em uma localização específica porque são bens imóveis, não transportáveis como camisas, geladeiras

---

4. Conforme HARVEY, David. A Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec. 1980. Capítulo 5. Valor de Uso, Valor de Troca e a Teoria do Uso do Solo Urbano. p. 131-166

e sapatos. Essa localização específica e imóvel confere ao seu proprietário um monopólio sobre o uso da moradia ou do solo urbano nessa localização, pois somente ele tem essa propriedade nesse espaço geográfico (já que não é possível dois objetos ocuparem o mesmo ponto no espaço).

- (II) a moradia e o solo urbano, como já falamos anteriormente, são mercadorias imprescindíveis para a vida de todas as pessoas na cidade, são bens necessários para a nossa reprodução social.
- (III) a moradia e o solo urbano mudam de proprietários relativamente com pouca frequência, já que são bens que possuem longa vida, são relativamente permanentes, e não são perecíveis como camisetas, comida e eletrodomésticos. E como a localização da moradia e do solo urbano dá ao proprietário um poder de monopólio, isso permite ao mesmo acumular riqueza ao longo do tempo, tendo em vista o fato da moradia e do solo urbano serem bens duráveis.
- (IV) os agentes individuais têm, em uma economia capitalista, um duplo interesse na propriedade da moradia e do solo urbano, simultaneamente como valor de uso atual e futuro (usando essa propriedade ao longo do tempo) e como valor troca potencial ou atual (podendo vendê-la agora ou no futuro).
- (V) a venda e a troca das moradias e do solo urbano no mercado ocorre em um momento específico do tempo, com o desembolso de uma grande quantidade de dinheiro, mas seu uso se estende por um longo período de tempo. Se alguém usa (consome) a moradia ao longo do tempo, ele também pode pagar por ela ao longo do tempo (porque a moradia não vai se deteriorar ou perder o seu valor). Por essa razão, as instituições financeiras têm um papel muito importante no funcionamento do mercado de imóveis, garantindo o crédito necessário para a compra dos mesmos.
- (VI) a moradia e o solo urbano podem ter diferentes e numerosos usos, o que permite que um mesmo usuário utilize sua moradia ou solo urbano com diferentes objetivos, como morar e trabalhar. As formas como cada um usa a sua moradia ou o seu solo urbano constituem o valor de uso para o(s) seu(s) usuário(s). Assim, podemos dizer que cada morador ou grupo de moradores determinará de forma diferente o valor de uso da sua moradia, tornando possível identificar diversos agentes e interesses em torno da produção e gestão das cidades.

## **A cidade como uma arena com diferentes agentes e interesses**

Ao olhar a cidade, é possível destacar alguns desses agentes e seus interesses:

Pode-se começar com os moradores. Para eles, a moradia têm valor de uso, e esse valor de uso tem uma relação direta com sua cultura, suas formas de vida, suas necessidades – de cada morador, suas famílias ou grupos sociais. Alguns gostam de viver em bairros mais afastados, outros em bairros mais centrais; alguns têm pequenas famílias, outros grandes; alguns são jovens, outros mais idosos. Todos esses elementos tem a ver com a relação que cada um tem com a habitação e a cidade. Em uma sociedade capitalista esses usuários, apesar de terem uma relação de uso com a moradia, também têm a habitação como um potencial valor de troca, já que eles podem decidir vendê-la a qualquer momento. Os corretores de imóveis buscam lucros através da compra e venda de moradias e escritórios. Portanto, eles operam no mercado de moradia buscando obter valor de troca.

Os proprietários de terras urbanas também buscam obter valor de troca como seu objetivo e, para tanto, procuram alcançar o máximo de valorização das suas propriedades.

Os incorporadores da indústria da construção de moradias precisam criar valores de uso para outros agentes (os moradores) com o objetivo de criar valores de troca para si mesmos. Eles têm interesse em comprar terrenos pelo menor preço possível para realizar o máximo de lucro na construção e venda dos imóveis. Os agentes incorporadores constroem o parque imobiliário da cidade visando a venda de moradias no mercado para as diferentes classes sociais. Portanto, eles vão procurar diferenciar o seu produto e se beneficiar da localização de cada imóvel construído na cidade. Os construtores de infraestrutura (transporte e comunicação) têm interesse na permanente construção e reforma da cidade e sua intervenção pode desvalorizar ou valorizar as diferentes áreas da cidade. Eles também estão permanentemente criando valores de uso para outros agentes (setores empresariais, moradores, agentes incorporadores) com o objetivo de criar valores de troca para eles mesmos. Os agentes financeiros, como já vimos, desempenham um papel fundamental no mercado de moradia, disponibilizando recursos (créditos) para os construtores e compradores de imóveis, devido aos altos custos envolvidos na produção habitacional.

Os agentes governamentais têm como obrigação garantir o acesso à moradia por parte da população, ou seja, como governo, eles deveriam estar preocupados em garantir o acesso da população à moradia como valor de uso. Eles podem produzir diretamente valores de uso (habitação) para a população ou interferir indiretamente, através da regulação do mercado imobiliário (definindo onde e como podem ser construídas as moradias).

O que importa aqui é chamar a atenção para a diversidade de agentes e interesses que

intervêm sobre a construção da cidade e suas diferentes formas de se relacionar com as moradias como valores de usos e valores de troca. O que é valor de uso para um determinado agente pode ser valor de troca para outro, pois cada um pode ter interesses diferenciados. Essa abordagem permite ver a cidade como uma arena onde se defrontam diferentes agentes com diversos interesses. Cada agente busca atingir seus objetivos, seja relativo à sua existência e reprodução social na cidade (viver bem ou ter ganhos simbólicos relativos ao status de morar em um lugar especial) – valor de uso –, seja relativo as possibilidades de ganhos materiais e acumulação de riqueza – valor de troca.

Há vários teóricos ou políticos que falam da cidade como se esta fosse um ator. Por exemplo, ao se referirem aos interesses ou a vocação da cidade do Rio de Janeiro ou das cidades de Montevidéu e de Buenos Aires, parecendo que estes interesses ou vocações fazem parte da natureza das cidades. É importante desnaturalizar e desconstruir essa concepção: efetivamente as cidades não têm interesses. Do ponto de vista marxista, a cidade não seria um ator, a cidade seria uma arena onde diferentes agentes sociais se confrontam com diversos interesses.

### **A cidade como arena de conflitos urbanos**

Esse concepção permite refletir sobre os conflitos urbanos na cidade. Tomando como referência a teoria do sociólogo Pierre Bourdieu<sup>5</sup>, vamos sugerir uma definição de conflito urbano com base em duas dimensões integradas e articuladas entre si. Lembrando que falamos que a habitação e a terra urbana são fundamentais para a reprodução humana, podemos dizer que: A cidade expressa um espaço de relações objetivas entre os agentes, um estrutura de posições nos quais os agentes têm acessos diferenciados aos recursos materiais (poder), que definem certas tensões e conflitos urbanos. Nessa dimensão, podemos dizer que determinadas formas de apropriação da cidade, em especial, determinadas formas de propriedade e de uso, tanto da moradia como do solo urbano, por parte de certos agentes, podem ameaçar ou colocar em risco as possibilidades de reprodução social de outros agentes, por dificultar ou impedir que a qualidade de vida desses agentes possa se realizar. Em síntese, as possibilidades de apropriação da cidade pelos agentes são diferenciadas segundo sua posição na estrutura social, que se expressa na estrutura urbana.

Por exemplo, podemos imaginar um especulador que possui uma vasta extensão de terra numa área central e bem estruturada da cidade. Ele pode reter a terra da qual é proprietário com o fim de especular e isso pode produzir escassez e aumento do seu preço. Ao impedir o uso dessa terra, ele pode impedir o acesso de outras pessoas à

---

5. Tomamos com referência BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. Una Invitación a la Sociología Reflexiva. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2005.

habitação e ao uso de certos benefícios proporcionados pela infraestrutura existente nessa área central (escolas, postos de saúde, oportunidades de emprego, transportes, equipamentos culturais, etc.) e a viver com bem-estar na cidade. Ou seja, se alguém é proprietário de uma grande área urbana central e quer agregar valor à sua propriedade, pois para ele essa terra é valor de troca (mercadoria), ele pode tentar impedir que outros tenham acesso de uso a essa terra (valor de uso). Nesse caso, o valor da terra pode ser tão alto que somente as pessoas que têm muitos recursos (capital) para comprá-la vão conseguir ter acesso a moradias nessa localização, enquanto as outras pessoas que não possuem esse capital vão ter de procurar terrenos mais baratos e distantes, que podem não atender completamente às suas necessidades fundamentais, tendo que se adaptar a condições de vida mais precárias.

Essa dinâmica pode gerar um processo de segregação socioespacial, tal como podemos observar em nossas cidades. De fato, nossas cidades têm um modelo de propriedade da terra urbana, que impede certos grupos de apropriar-se coletivamente da cidade, ou seja, de ter acesso à moradia e a usufruir do bem-estar proporcionado pelos equipamentos coletivos da cidade.

As disputas em torno da apropriação da habitação e do solo urbano são fontes de conflitos. Nesse caso, inclusive, é possível existir conflitos entre os agentes que estão tentando acumular riqueza com a produção e uso da cidade, por exemplo, entre proprietários de terra e construtores. Se não há terras porque os proprietários não as vendem, eles podem impedir que os construtores produzam moradias e obtenham lucros. Nessa abordagem, vemos que existem interesses muito diversos e que para compreender a dinâmica de produção da cidade, não nos serve uma diferenciação simplificada da cidade – por exemplo, entre burguesia e trabalhadores. É necessário identificar as contradições entre os agentes capitalistas que acumulam riqueza na produção da cidade porque eles também entram em conflito.

Essa primeira dimensão se refere, portanto, às disputas materiais e às formas de apropriação da cidade. Mas existe outra dimensão interligada a essa, que diz respeito às interações e representações que os agentes têm da sua vida individual e coletiva, ou seja, que se refere à dimensão simbólica da vida, envolvendo os esquemas valorativos e de percepção que cada agente tem.

A questão central é reconhecer que existe uma relação entre a primeira dimensão, vinculada às estruturas sociais (as divisões objetivas do mundo social), e a segunda, vinculada às estruturas mentais (as representações e os princípios de visão e divisão que os agentes aplicam ao mundo em que vivem).

Essas diferentes formas de representação e de percepção também têm um efeito



prático sobre a maneira como vivemos e nos apropriamos da cidade. Nesse ponto, podemos pensar nas disputas judiciais, e nas disputas em torno de conceitos e regras que regem as relações sociais, que legitimam certas práticas e deslegitimam outras. Essa disputas também são fonte de conflitos.

Por exemplo, numa determinada área urbana os construtores podem construir de acordo com as regras existentes e as normas urbanísticas que são reconhecidas como legítimas, e isso pode determinar diferentes possibilidades de obtenção de lucro que eles vão realizar. Ou podemos pensar nas leis que regulamentam as formas de utilização e uso das áreas centrais (como áreas comerciais ou áreas de habitação social). Se uma lei definisse, por exemplo, que uma pessoa só pode ter, no máximo, duas propriedades urbanas, isso também teria um efeito sobre a forma de funcionamento do mercado imobiliário, já que ninguém poderia especular com muitos imóveis vazios.

Mas também podemos pensar em regras sociais que não estão na lei. Por exemplo, numa situação em que uma propriedade privada é ocupada pelo movimento popular para fins de moradia, podemos perceber que existe uma diferença quando se diz que ocorreu uma “invasão” ou quando se diz que foi uma “ocupação”. Quando se diz “invasão”, em geral, busca-se criminalizar essa ação, reconhecendo o direito à propriedade privada como um direito acima dos demais direitos. Em vez disso, quando se diz que ocorreu uma “ocupação”, procura-se reconhecer o direito do movimento social em se apropriar de uma propriedade que não está cumprindo a sua função social, e impedindo o acesso das pessoas à moradia como valor de uso.

Então os conflitos incluem não apenas as disputas materiais pela apropriação da cidade, mas também as disputas simbólicas, envolvendo as leis, as regras e os conceitos que legitimam ou deslegitimam as práticas sociais dos agentes sociais.

Na ordem capitalista existente, a produção, circulação e troca das mercadorias habitação e solo urbano são processos fundamentais para a acumulação de capital. Mais do que isso, a produção da própria cidade é ela mesma um mecanismo de acumulação de capital pois o funcionamento da cidade pode facilitar ou bloquear a produção, circulação e troca de todas as demais mercadorias. Já para os moradores, em especial as classes populares, a habitação, o solo urbano e a própria cidade são bens essenciais para sua reprodução social com bem-estar.

Para os agentes capitalistas, as leis, as representações e os valores que regem a vida social, devem reproduzir a sociedade capitalista protegendo o valor de troca das mercadorias (habitação, solo urbano e da própria cidade), apesar deles terem que garantir, ao mesmo tempo, o seu valor de uso, sem o qual não existe valor de troca.

Diferentemente, para os agentes populares, as leis, as representações e os valores

que regem a vida social devem proteger o valor de uso da habitação, do solo urbano e da cidade, garantindo seu direito de viver com bem-estar.

Assim, efetivamente, uma questão central nas disputas materiais e simbólicas é a disputa entre, de um lado, a habitação e o solo urbano como mercadorias e, de outro, a habitação e a terra urbana como direitos, ou seja, como valores de uso. Em outras palavras, é possível dizer que existe um conflito entre a mercantilização e a desmercantilização da habitação e do solo urbano.

## **O Direito à Cidade**

Se, como vimos, a reprodução social na cidade depende do acesso à terra urbana e à habitação, o direito à cidade significa o direito de todos e de todas ao acesso à habitação e a todos os serviços relacionados à vida urbana e necessários ao bem-estar coletivo, conforme os valores e as categorias de representação da sociedade.

Mas a cidade capitalista em sua forma material e simbólica se traduz em um estilo de vida, uma forma de organização social. Portanto, o direito à cidade também inclui, talvez principalmente, o direito de dizer em que cidade queremos viver, ou seja, inclui o direito de recriar a cidade. Isso pode significar ter de destruir algumas formas físicas (estradas, prédios, barreiras físicas), instituições e formas jurídicas da cidade capitalista para recriar uma outra cidade (com sua nova forma física, novas instituições e novas regras jurídicas) que seja a expressão de outros valores, um cidade desmercantilizada, que seja valor de uso para seus cidadãos.

O direito à cidade nessa concepção é fundamentalmente um programa anti-capitalista. Atualmente, no capitalismo contemporâneo, cada conflito, cada conquista em torno do acesso à moradia, à terra urbana, à saúde, à educação e aos bens necessários à vida urbana, pode ser relacionado a essa dimensão vinculada à reprodução social, que diz respeito ao direito à cidade. Mas é necessário reconhecer os conflitos vinculados ao direito de decidir coletivamente a cidade que se deseja. Em síntese, o direito à Cidade também diz respeito ao direito de recriar a cidade, ao direito de ter uma cidade radicalmente democrática, onde todos e todas possam participar das decisões relativas a forma como a cidade deve funcionar e ao modo de organizar a vida coletiva na cidade.

A partir dessa concepção, podemos dizer que os conflitos urbanos que acontecem cotidianamente em torno da mercantilização ou da desmercantilização da moradia, da terra e dos equipamentos coletivos estão relacionados ao direito à cidade. Mas o desafio é avançar na construção de novos projetos de cidades, novos projetos de sociedade. Nesse sentido, o direito à cidade deve converter-se não apenas em um programa anti-capitalista, mas em uma nova utopia capaz de se traduzir em uma agenda unificadora dos movimentos sociais em torno de uma cidade justa e democrática para todos e para todas.

# Justiça Ambiental: uma abordagem a partir do Direito à Cidade

Suyá Quintslr'

## O que é Justiça Ambiental?

Atualmente, quando a preocupação com o meio ambiente emerge como questão central a partir da percepção da degradação ambiental, decorrente do modelo hegemônico de desenvolvimento urbano e industrial, é possível identificar formas distintas de abordagem da questão ambiental. Destacamos aqui duas abordagens que encerram, a nosso ver, não apenas concepções distintas sobre o meio ambiente, mas também sobre as relações políticas, sociais, econômicas e culturais que permeiam a relação entre sociedade e ambiente.

A primeira delas, aqui chamada de abordagem da sociedade do risco<sup>2</sup>, entende o risco como um elemento central para a compreensão da sociedade moderna. Tal abordagem foi impulsionada, entre outras coisas, pela percepção do risco inerente às novas tecnologias, pela constatação das alterações climáticas globais e pela constatação da escassez crescente de recursos naturais (como a água, por exemplo), e percebe os riscos ambientais produzidos pelo homem como problemas que impactam a todos os indivíduos indiferenciadamente. Ou seja, as mudanças climáticas, a poluição industrial, a escassez de água e de outros recursos atingiriam da mesma forma os habitantes dos países ditos desenvolvidos e os habitantes das periferias dos países em desenvolvimento, não existindo relação entre exposição ao risco e fatores sociais, tais como renda, raça ou escolaridade.

Em contraposição a esta abordagem, surge, na década de 1980, nos Estados Unidos, o movimento por *Justiça Ambiental*. Na compreensão deste movimento, os impactos ambientais indesejáveis são distribuídos de maneira desigual na sociedade. Neste período, diversos estudos científicos vieram a confirmar esta percepção crescente no movimento social, ao constatarem que os acidentes ambientais eram mais comuns nas localidades onde residiam negros e pessoas de baixa renda. Constataram, igualmente, que a legislação ambiental não era aplicada pelos governos da mesma forma em todas as áreas, havendo maior flexibilidade com empresas que violavam a legislação nos bairros onde residiam

---

1. Bióloga, mestre em ciência ambiental (PGCA/UFF)

2. O termo sociedade do risco foi proposto pelo sociólogo alemão Ulrich Beck e diz respeito aos riscos fabricados pela nossa civilização, bem como às consequências incertas e incontroláveis provocadas por novas tecnologias (a energia nuclear é um exemplo claro destas tecnologias cujos efeitos imprevisíveis podem colocar em risco grande parte da humanidade).

grupos marginalizados. No lugar do termo risco, alguns dos defensores desta concepção preferem usar o termo vulnerabilidade, por expressar mais claramente que existem alguns grupos mais susceptíveis a sofrer os impactos de um modelo de desenvolvimento considerado socialmente injusto e predatório dos recursos naturais.

O reconhecimento de que grupos marginalizados estavam mais expostos aos acidentes e à poluição ambiental permitiu a associação das lutas por direitos civis com as lutas ambientalistas, grupos que guardavam uma desconfiança mútua até então. Foi desta aliança estratégica que surgiu o movimento por Justiça Ambiental.

O conceito de Justiça Ambiental, tal qual formulado pelo movimento de Justiça Ambiental, pretende articular as preocupações ambientalistas e as lutas sociais, a partir do reconhecimento de que a degradação ambiental, a poluição e outros impactos indesejáveis do progresso urbano e industrial não atingem a todos os grupos da mesma forma.

### **Na definição do movimento de justiça ambiental dos EUA, justiça ambiental:**

É a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento digno de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, ou municipais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas. [fonte: Acselrad et al., 2009. 'O que é justiça Ambiental?']

No Brasil, a Rede Brasileira de Justiça Ambiental “<http://www.justicaambiental.org.br>” elaborou uma declaração onde a Justiça Ambiental é entendida como o conjunto de princípios que:

- (I) asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
- (II) asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
- (III) asseguram amplo acesso a informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais, a destinação de rejeitos e a localização de fontes de riscos ambientais,

- bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
- (IV) favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade de seu uso.

Como podemos perceber pelos princípios acima, a garantia da Justiça Ambiental diz respeito não apenas à não destinação dos impactos do desenvolvimento a determinados grupos, mas também à garantia do acesso de todas as pessoas aos recursos naturais necessários à sua existência e reprodução social. Ou seja, no meio rural, o acesso à terra é elemento essencial para a garantia da justiça ambiental no campo; da mesma forma, o acesso aos recursos pesqueiros é fundamental para comunidades ribeirinhas e pescadores artesanais; o acesso à água, ao território e à mata – com seus recursos vegetais, caça etc. – é fundamental para a reprodução de grupos indígenas.

Outro elemento essencial da Justiça Ambiental se refere ao acesso à informação e à participação democrática dos grupos envolvidos nos processos decisórios relativos a empreendimentos, políticas e projetos que possam ter impactos sobre seus territórios, bem como na proposição de alternativas a tais projetos, caso estes sejam considerados indesejáveis.

### **Injustiça Ambiental na cidade**

No meio urbano, a questão ambiental assume características específicas. Assim, é possível afirmar que a garantia da Justiça Ambiental, incluindo a salubridade ambiental e um meio ambiente urbano equilibrado, depende de vários fatores, dos quais destacamos:

- (I) o funcionamento de diversos serviços e, em especial, dos serviços de saneamento ambiental;
- (II) a existência de política habitacional que garanta moradia segura e saudável a todos os habitantes;
- (III) a aplicação da legislação ambiental;
- (IV) o controle da poluição industrial.

A concentração populacional nas cidades torna necessário, por exemplo, que a grande quantidade de esgoto produzido nas residências seja coletado e transportado para local afastado e adequado, onde deve ser, preferencialmente, tratado, evitando a poluição dos corpos hídricos. Da mesma forma, a enorme quantidade de lixo produzido exige que medidas específicas sejam tomadas. O acesso à água torna-se mais complicado, especialmente na medida em que os corpos hídricos mais próximos às aglomerações humanas tornam-se poluídos e sua água imprópria ao consumo humano. A crescente impermeabilização do solo

também torna necessário um sistema que seja capaz de garantir o escoamento da água da chuva, evitando cheias. Para que todos os transtornos causados pelo esgoto, lixo, escassez de água e enchentes sejam evitados, existem os serviços de saneamento ambiental.

No Brasil, os serviços de saneamento devem ser prestados pelo poder público e o direito a estes serviços é garantido a todos os cidadãos pela legislação federal. A partir de 2007, com a aprovação da Lei nº 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, o saneamento passa a ser definido de forma mais ampla, englobando, além do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Apesar dos avanços na legislação, ainda é um desafio a universalização dos serviços de saneamento e, em diversas áreas, apesar da existência dos serviços, a baixa qualidade na prestação dos mesmos é emblemática. Quando paramos para analisar com atenção a carência dos serviços de saneamento, é possível perceber que os locais com os piores indicadores coincidem, via de regra, com as áreas da cidade onde vive população de baixa renda, conformando uma clara situação de injustiça ambiental no meio urbano. Se, por um lado, a carência de serviços de saneamento experimentada por alguns grupos pode ser considerada um fator que cria entraves à justiça ambiental, por outro, a ausência do acesso a estes serviços urbanos fundamentais também pode ser vista como uma violação do direito à cidade de parte da população.

Outro elemento que hoje se torna um desafio para a promoção tanto da justiça ambiental no espaço urbano quanto do direito à cidade, em especial nas grandes cidades brasileiras, é a questão habitacional. A exclusão de grande contingente populacional do mercado imobiliário formal e a ausência de política habitacional para população de baixa renda resultou, por um lado, na existência de grande número de pessoas sem-teto e, por outro, numa progressiva ocupação desordenada de áreas não incorporadas ao mercado imobiliário formal. Ou seja, sem acesso à moradia, a população mais pobre das cidades passa a ocupar as áreas rejeitadas pelo mercado de terras, em geral devido a aspectos ambientais considerados adversos ou, ainda, pela ausência de infraestrutura urbana adequada. Assim, a ocupação de encostas íngremes – que chega a índices alarmantes no município do Rio de Janeiro – e de áreas sujeitas a inundações frequentes, como várias regiões da Baixada Fluminense, resultam em uma maior exposição desta população ao risco: risco de deslizamentos, de inundações, de contaminação por doenças comuns após as cheias (como leptospirose, dengue, entre outras). Considerando tais aspectos e considerando que as pessoas pobres são as mais vulneráveis, o desenvolvimento de programas habitacionais voltados para a produção de moradia (para este público) em local ambientalmente adequado, que não exponha os moradores ao risco, e com infraestrutura adequada é elemento central para a garantia da justiça ambiental nas cidades.

Além da questão da vulnerabilidade a desastres “naturais”, as regiões metropolitanas enfrentam a questão da distribuição desigual da poluição industrial no território. Indústrias que provocam poluição da água, do ar, poluição sonora ou outras são mais comuns nas áreas mais desvalorizadas da cidade, onde vivem também os grupos marginalizados. A situação é agravada quando existe omissão do Poder Público na aplicação da legislação ambiental.

Na Baixada Fluminense, um grande número de indústrias químicas, indústrias de cosméticos, alimentos, curtumes, entre outras, são responsáveis por altos níveis de poluição do ar e dos rios em diversos pontos da região.

Dois processos diferentes são acionados para explicar estas desigualdades ambientais nas cidades. Primeiramente, as pessoas com maiores rendimentos, através da pressão que exercem sobre o poder público – prefeituras, vereadores, deputados ou outros – têm maior facilidade de conseguir melhorias nas regiões onde moram. Podem conseguir, por exemplo, a limpeza mais frequente dos corpos hídricos e dos bueiros das ruas em seus bairros, exercendo impacto positivo sobre a drenagem da água das chuvas, ou, ainda, a melhor aplicação da legislação ambiental, inviabilizando a instalação de indústrias poluentes nessas localidades.

Por outro lado, os grupos com menores rendimentos são ‘empurrados’ para as áreas mais desvalorizadas da cidade, onde os serviços e equipamentos urbanos são mais precários. Ao mesmo tempo, empresas que realizam atividades de forte impacto ambiental têm maior facilidade em se instalar nas áreas habitadas por grupos sociais com menos poder para se fazer ouvir no espaço público e com menor mobilidade espacial (dificuldade de mudar para áreas de menor vulnerabilidade ambiental, onde as moradias são mais caras). A alta taxa de desemprego experimentada por parte da população contribuiria, ainda, para uma maior aceitação de indústrias que possam aumentar a oferta de empregos, mesmo que não sejam ambientalmente desejáveis e que exponham os seus trabalhadores ao risco.

### **Considerações finais**

Como vimos, a vida na cidade contemporânea gerou uma série de desigualdades socioambientais, seja em relação à disposição dos resíduos industriais e à ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis, seja em relação à existência de áreas naturais preservadas que são usadas para o lazer e entretenimento.

O enfrentamento dessas questões depende de uma integração do planejamento urbano com o planejamento ambiental nas cidades. Entretanto, segundo Costa (2011), os planos diretores municipais – que devem ser os instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbanas – ainda tratam as questões urbanas e ambientais de maneira dicotômica havendo, no tratamento das questões ambientais, um predomínio da agenda preservacionista. Assim, o tema do meio ambiente é tratado nos

planos diretores como se dissesse respeito unicamente às áreas não ocupadas, como áreas verdes ou áreas de preservação, desconsiderando os processos de loteamento e ocupação do espaço urbano como integrantes da dinâmica ambiental. Da mesma forma, estes instrumentos não incorporam mecanismos de enfrentamento dos conflitos urbano-ambientais, essenciais para se pensar soluções para os conflitos envolvendo a regularização ou remoção de moradias em áreas de preservação ambiental.

A ausência de orientações sobre a resolução de conflitos decorrentes da ocupação de áreas de preservação ou de áreas ambientalmente vulneráveis pode ser considerada ainda mais grave se pensarmos que ela possibilita que o discurso ambiental seja usado como justificativa para remoções de moradias desses locais sem que sejam pensadas alternativas de conciliação entre a questão habitacional e a conservação da natureza, reforçando ainda mais os processos de segregação urbana. O argumento relativo à ocupação de áreas destinadas à preservação ambiental já foi usado, por exemplo, como justificativa para a remoção de favelas em cidades como o Rio de Janeiro. Na maioria dos casos, entretanto, o mesmo critério não é usado para as áreas ocupadas por residências de alta renda quando estas se localizam sobre dunas, restingas, às margens de lagoas, rios ou outras áreas destinadas à preservação ambiental.

Os planos diretores devem, além de considerar os aspectos citados acima, criar instrumentos que priorizem os investimentos em saneamento e a preservação de espaços naturais para o lazer nas áreas habitadas por grupos de baixa renda, onde estes serviços são mais precários, contribuindo assim para combater algumas das formas de injustiça ambiental nas cidades.

### **Referências bibliográficas**

ACSELRAD, Henri, MELLO, Cecília.C.A., BEZERRA, Gustavo. *O que é Justiça Ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

COSTA, Heloisa S., CAMPANTE, Ana Lúcia G., ARAÚJO, Rogério P.Z. A Dimensão Ambiental nos Planos Diretores de Municípios Brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. In: SANTOS

JUNIOR, Orlando Alves dos & MONTANDON, Daniel Todmann. *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.



# Movimentos Sociais e o Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade

*Regina Fátima C. F. Ferreira<sup>1</sup>  
Rafaelle Monteiro de Castro<sup>2</sup>*

## **Os movimentos sociais e os conflitos urbanos**

A década de 80, no Brasil, foi marcada pelo processo de redemocratização do país. Neste período, surgiram novas práticas sociais e as mobilizações e reivindicações da esfera cotidiana ganharam espaço e visibilidade. O que antes era reivindicado para um bairro de forma pontual, a partir de interesses individuais, como, por exemplo, a luz para uma rua, a água encanada e o esgotamento sanitário, saúde, educação, transporte, passou a ser reivindicado coletivamente. Os movimentos sociais urbanos voltaram, então, a expressar na esfera pública as dificuldades próprias da vida cotidiana.

A luta pela reforma urbana no Brasil é decorrente do intenso processo de crescimento das desigualdades sociais nas cidades brasileiras. À luz de uma nova forma de atuação da sociedade civil, o movimento pela reforma urbana surge como resposta aos conflitos urbanos, inspirados na luta, dos anos 1960 e 1970, das Sociedades de Amigos de Bairro (SABs) e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), pelos direitos humanos e contra a ditadura. Os conflitos foram se agravando na medida em que se ampliavam os processos de urbanização e industrialização brasileiros. Para Dagnino (2004), as novas práticas democráticas virão possibilitar a criação de uma nova cidadania.

Embora a trajetória da reforma urbana se inicie na década de 1960, no debate sobre as Reformas de Base, foi nos anos 1980, com o processo de elaboração da nova Constituição Democrática, que a discussão foi resgatada com mais força, tornando possível a organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU)<sup>3</sup> e a formulação de uma proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana à Constituinte. Proposta esta que resultou na formulação – pela primeira vez – de um capítulo específico sobre a questão urbana, expresso nos artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira.

1. Arquiteta, doutoranda em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, IPPUR/UFRJ e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles IPPUR/UFRJ.

2. mestrandia em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, IPPUR/UFRJ e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles IPPUR/UFRJ.

3. O Movimento Nacional de Reforma Urbana reunia, inicialmente: a Federação Nacional dos Arquitetos, a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), o Movimento dos Favelados, a Associação dos Mutuários, o Instituto de Arquitetos do Brasil, a Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), entre outros.

Os dois artigos incorporaram de forma inédita o conceito da função social da propriedade e da cidade. Mas eram insuficientes para dar conta da problemática urbana (boa parte do conteúdo da Emenda Popular foi descartada). Após a Constituinte, o MNRU manteve-se organizado, vindo a constituir o Fórum Nacional de Reforma Urbana, tendo como um dos objetivos a pressão por uma legislação federal específica que tratasse da questão urbana e dos instrumentos para a realização de uma reforma urbana. Esta legislação veio a ser aprovada depois de mais de uma década de espera, em 2001, com a Lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade afirma a importância dos espaços e canais de participação popular, ampliando o debate sobre a política urbana e o exercício da cidadania. A lei traz instrumentos que buscam assegurar:

- (I) a gestão democrática, através dos conselhos de política urbana, das conferências de desenvolvimento urbano, de debates, fóruns, e audiências, garantindo-se espaços institucionalizados de participação;
- (II) a função social da propriedade;
- (III) e o direito a cidades sustentáveis.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), aglutinando diferentes atores sociais e lutando por políticas públicas urbanas que garantam o acesso à moradia e à cidade, torna-se um importante interlocutor dos movimentos sociais brasileiros. O FNRU faz uma releitura da problemática das cidades, trazendo uma perspectiva politizada da realidade urbana, ao perceber os diversos interesses que produzem e disputam o espaço urbano e reconhecer que todos os agentes desta dinâmica têm direito à cidade e a participar das decisões relativas a esta.

Os movimentos populares vinculados ao FNRU - Central dos Movimentos Populares (CMP), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) - são os principais protagonistas desta luta, dando visibilidade aos conflitos em torno da agenda da reforma urbana: na resistência aos despejos e remoções coletivas de impacto social; na construção de canais de participação popular na gestão pública; na demanda por programas de habitação de interesse social, de regularização fundiária e de saneamento ambiental, dentre outros.

## **O Fórum Nacional de Reforma Urbana e as conquistas pelo direito à cidade**

O Fórum Nacional de Reforma Urbana<sup>4</sup> (FNRU) é uma coalizão de organizações

---

4. A coordenação do Fórum é composta pelas seguintes organizações: MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia, UNMP - União Nacional por Moradia Popular, CMP - Central de Movimentos Populares, CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores, FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, FENAE - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, FISENGE -

que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade.

O FNRU orienta suas ações a partir de alguns princípios básicos:

- (I) o direito à cidade,
- (II) a gestão democrática das cidades,
- (III) e a função social da propriedade e da cidade.

O conceito de direito à cidade foi construído historicamente por um conjunto de organizações sociais do Brasil e da América Latina, no primeiro Fórum Social Mundial, em 2001, e expressa os direitos essenciais das pessoas que vivem nas cidades de terem condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania e os direitos humanos, de participar na gestão da cidade, e de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável. A gestão democrática é entendida como a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Já a função social da propriedade implica que o direito de propriedade está submetido ao interesse coletivo, ou seja, para que seja passível de proteção pelo Estado, a propriedade tem que atender às necessidades dos habitantes das cidades.

Ao longo de mais de 20 anos organizada de forma ininterrupta, a rede de reforma urbana alcançou muitas conquistas no âmbito da política urbana. No entanto, estes avanços não representaram uma alteração substancial da realidade urbana, marcada por desigualdades e segregação sociais que são estruturais ao modelo de desenvolvimento econômico capitalista.

Entre as inúmeras conquistas dos movimentos sociais urbanos nos últimos anos, vale a pena destacar algumas. A ausência de moradia foi uma das contradições sociais engendradas na sociedade que mais representou a luta organizada pelos movimentos sociais urbanos. A posse em oposição ao suposto direito de propriedade é um conflito social histórico, tanto na cidade como no campo. As lutas sociais em torno do direito ao acesso a terra urbanizada e à moradia organizam a população e tem centralidade na disputa pela cidade.

---

Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros, FNA - Federação Nacional de Arquitetos, Instituto Polis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos, AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros, FENEA - Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, CAAP - Centro de Assessoria à Autogestão Popular, ABEA - Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, Fundação Bento Rubião, Rede Observatório das Metrôpoles, Habitat para Humanidade Brasil, ActionAid Brasil, Terra de Direitos, Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social. Além dessas organizações, também fazem parte da coordenação os fóruns regionais de reforma urbana organizados no Nordeste, na Amazônia Oriental, na Amazônia Ocidental e no Sul.

Nesta perspectiva, o movimento de reforma urbana tem na luta por uma política de habitação popular e pelo acesso a terra urbanizada uma bandeira histórica. Ainda em 1992, em conjunto com os movimentos de moradia, foi formulado o primeiro projeto de lei de iniciativa popular que propunha a Política Nacional de Habitação Popular e o seu respectivo Fundo, visando garantir recursos para a moradia popular. Em 2005, após 13 anos de luta, foi aprovada a primeira lei de iniciativa popular, a Lei 11.124, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS, com a obrigatoriedade de participação de representantes dos movimentos populares, visando o controle social sobre a política e o fundo. A aprovação desta lei é um marco na construção de uma política nacional de habitação para o país.

A produção habitacional autogestionária dos movimentos de moradia, através de suas cooperativas habitacionais e associações comunitárias é outro exemplo de como a população organizada e articulada é capaz de grandes conquistas. Na aprovação da lei de iniciativa popular, esta possibilidade foi retirada da proposta inicial. Somente, através de muita mobilização social – foram realizadas Caravanas à Brasília, Marcha Nacional pela Reforma Urbana, audiências com Ministros, secretários e com o próprio Presidente da República – é que nova alteração permitiu esta modalidade na provisão habitacional de interesse social.

Uma nova ação foi criada, no âmbito dos programas financiados pelo FNHIS, a “Ação de Produção Social da Moradia” que disponibilizou 100 milhões de reais, em 2009, para a construção de moradias populares de forma autogestionária. Junto com o Programa Crédito Solidário, também criado no âmbito federal por demanda dos movimentos populares, recursos do governo federal foram colocados à disposição da população organizada em torno da luta pela moradia, numa ação inédita no âmbito nacional.

Em 2010, a criação do Programa Minha Casa Minha Vida previu uma modalidade específica para as associações comunitárias e cooperativas habitacionais autogestionárias da cidade e do campo (o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, PMCMV Entidades), o que expressa uma demonstração do reconhecimento do governo federal para com aqueles sujeitos político-sociais que – a menos de 05 anos atrás – estavam invisíveis para a política pública habitacional e seus gestores. O PMCMV Entidades previu recursos na ordem de 01 bilhão de reais, beneficiando, mais de 40.000 famílias sem moradia. Vale a pena destacar que todos os recursos já foram contratados, numa franca demonstração da capacidade dos movimentos sociais urbanos.

Na lei que estabelece as regras do Programa Minha Casa Minha Vida, Lei 11.977/09, importante passo foi dado no sentido da garantia da posse da terra, com a inclusão de

capítulo que simplifica os processos de regularização fundiária. Na luta pelo acesso a terra urbanizada e à moradia digna, o movimento de reforma urbana vem pressionando a concretização da função social da propriedade nos imóveis públicos. O que resultou na disponibilização de 25 imóveis públicos do INSS, em 2010, para projetos autogestionários de habitação de interesse social realizados pelos próprios movimentos. A disponibilização de imóveis públicos ociosos ou semiutilizados é estratégica para viabilizar habitação de interesse social em áreas urbanizadas e bem infraestruturadas, condições para a garantia dos direitos humanos econômicos e sociais nas cidades.

Outra bandeira histórica, a participação popular na gestão das cidades, também tem avançado, ainda que a passos pouco menos audaciosos do que aqueles que animam o movimento social. A criação do Ministério das Cidades (proposta do movimento de reforma urbana para as eleições presidenciais de 2002), em 2003, com a eleição de Lula, representou um avanço para se pensar uma política para as cidades brasileiras. A realização da 1ª Conferência das Cidades e a criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), em 2004, como a instância deliberativa, com ampla representação dos diversos segmentos sociais, que tem o papel de propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (entre outras competências), representou a constituição de uma esfera pública de articulação dos agentes sociais e de sua interlocução com o Poder Executivo.

A difusão do sistema de participação pelos estados tem sido mais lenta e mais frágil. Pesquisa realizada no âmbito do Observatório das Metrópoles apontava que, em 2007, apenas seis estados (Roraima, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Maranhão, Tocantins, Piauí) haviam constituído Conselho Estadual das Cidades. Em 2008, este número havia ampliado para 10 estados, a partir dos novos Conselhos Estaduais do Pará, Minas Gerais, Paraná e Bahia. Em 2009, para 15 estados, com a criação dos Conselhos Estaduais das Cidades em Pernambuco, no Rio de Janeiro, em Mato Grosso, Santa Catarina e Rio Grande do Norte. A última atualização desta pesquisa foi anterior à realização da 4ª Conferência Nacional das Cidades, ocorrida em 2010. Assim, muito provavelmente, o número de estados com conselhos de gestão de políticas urbanas já foi ampliado.

No entanto, cabe destacar que a existência de conselhos não garante, necessariamente, maior democratização das decisões. No Conselho Nacional das Cidades, por exemplo, programas estratégicos como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) ou o PMCMV foram concebidos ao largo deste espaço institucional.

A maior efetividade dos Conselhos das Cidades e das instâncias de participação social dependem, necessariamente, da capacidade da sociedade civil atuar de forma organizada e articulada exercendo pressão social sobre o poder executivo. O FNRU tem

buscado esta atuação, no âmbito nacional, ainda que com muitos obstáculos a serem superados.

No âmbito da área de saneamento ambiental, a ação do FNRU articulada à ação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) garantiu, após quase 20 anos, a aprovação da Lei de Saneamento Básico (Lei 11.447), em 2007, que estabeleceu o marco regulatório que orienta o funcionamento dos serviços de saneamento. A ação da FNSA e do FNRU em defesa da água como um bem público indispensável à vida tem possibilitado reverter processos de privatização dos serviços de saneamento. A desmercantilização da água é uma luta internacional que teve uma importante vitória, em 2010: após intensas mobilizações, a ONU finalmente reconheceu o direito à água como um direito humano fundamental, dado o seu caráter vital para toda a população mundial.

### **Desafios na perspectiva do direito à cidade**

O Fórum Nacional de Reforma Urbana, como principal expressão do movimento de reforma urbana no Brasil, tem conseguido efetivamente influir nas políticas urbanas, pautando políticas, programas e ações que avancem na perspectiva da gestão democrática das cidades, do cumprimento da função social da propriedade e do direito a cidades sustentáveis. Para isto, tem conjugado ações no âmbito das esferas públicas de gestão de políticas - basicamente, os conselhos -, com mobilizações, caminhadas, ocupações, solicitações de audiências públicas, jornadas, campanhas de sensibilização, numa estratégia de pressão social sobre os poderes executivo e legislativo<sup>5</sup>.

A articulação dos movimentos sociais e sua organização são condições primordiais para o avanço das pautas sociais na direção da justiça social. No momento em que presenciemos a retomada dos investimentos públicos em infraestrutura urbana – vide o Programa de Aceleração do Crescimento - e mesmo em políticas habitacionais – o Programa Minha Casa Minha Vida - torna-se fundamental ampliar os processos de organização e mobilização social, seja no plano nacional, estadual ou local, para pressionar os poderes públicos para uma agenda propositiva centrada:

- (I) na democratização das terras públicas, com sua disponibilização prioritária para a habitação de interesse social;
- (II) na ampliação dos canais de participação social na gestão de políticas e programas, garantindo-se o caráter deliberativo destas instâncias e sua efetividade;
- (III) na ampliação dos recursos para os programas de habitação de interesse social voltados para a produção social da moradia de forma autogestionária, possibilitando, assim, o crescimento da organização social, além da construção de novas unidades habitacionais que dêem conta do déficit habitacional;

---

5. A ação junto ao Poder Judiciário ainda é, infelizmente, muito limitada, o que sem dúvida deve ser revisto.

- (IV) na universalização dos serviços de saneamento ambiental, garantindo-se a não interrupção dos serviços e o subsídio para aquelas famílias de menor poder aquisitivo;
- (V) no monitoramento e controle social dos investimentos em infraestrutura urbana voltada para grandes eventos, como a Copa e as Olimpíadas, bem como para projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- (VI) na implementação da Política Nacional de Prevenção aos Despejos, começando com uma campanha de “Despejos Zero” na Copa e Olimpíadas;
- (VII) na construção de uma cultura de democracia e participação cívica, que fomente os processos de formação social na vida cotidiana.

### **Referências Bibliográficas**

DAGNINO, Evelina ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

GOHN, Maria da Glória. O protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ongs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. CARDOSO. Adauto Lúcio (orgs). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade. Cadernos do FNRU, Rio de Janeiro: FASE, 2009.





## MÓDULO IV

# *Políticas Estratégicas na Baixada Fluminense*





# Planejamento Democrático e Cartografia Participativa

*Arthur Molina<sup>1</sup>*

“Mapas são mais que pedaços de papel. Eles são histórias, conversas, vidas e músicas vividas em um lugar e são inseparáveis dos contextos políticos e culturais nos quais são usados” (*Warren, 2004*)

Quando se fala em política urbana faz-se referência a um meio físico territorial, um espaço dotado de sentido: **a cidade**. Mais que um tema classificatório, ela faz referência a um espaço geograficamente delimitado. Por mais que este espaço seja influenciado por vários outros aspectos (sociais, econômicos, educacionais, dentre outros) é improvável elaborar um meio de representação e abstração espacial que abarque todas as dimensões possíveis da realidade. Cada realidade é diferente aos olhos de quem vê.

Contudo o meio que mais se aproxima desta possibilidade é a utilização de mapas, por mais que sua elaboração não esteja imune às concepções e preconceitos de quem os faz. Deste modo seria óbvio afirmar que este é um dos melhores meios que envolve a dimensão espacial e é utilizado para a concretização destas políticas, seja na aplicação, na elaboração, ou no diagnóstico. Mesmo quando se trata de saúde pública ou saneamento básico, é necessário verificar os lugares que são ou não atendidos por tais políticas e os níveis de qualidade dos mesmos. Estas informações podem ser facilmente transmitidas através do recurso visual do mapa.

Nas próximas páginas serão apresentados alguns conceitos relacionados ao instrumento de cartografia participativa que podem ser usadas como ferramentas de debate em processos de planejamento participativo. Por outro lado, valendo-se do fato de que a elaboração de mapas requer um conhecimento técnico, vários profissionais se distanciam da população num discurso tecnocrático. Todavia o aumento da inclusão digital e a disponibilidade de informações de fácil acesso e sem custos, fez com que este quadro diminuísse essa distância.

## **SIG? Que bicho é esse?**

O modo de elaborar mapas mudou suas bases nos anos 1980 e 1990 com a difusão de novas tecnologias, como a popularização de computadores pessoais, tecnologia de posicionamento global como o GPS, de sensoriamento remoto através do lançamento de satélites públicos e comerciais específicos para obter imagens de alta

---

1. Mestre em planejamento urbano e regional, pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles.

qualidade e definição; e com a democratização da informação promovida pela internet promovendo amplo acesso a dados espaciais livremente. Desta forma estavam lançadas as bases para evolução do Sistema de Informação Geográfica (SIG, ou em inglês Geographic Information System – GIS).

Vários autores (Aronoff, 1989 ; Cowen, 1988; Goodchild, 1991; Haningan, 1988; Ozemoy, 1981; Parent, 1988) desenvolveram suas definições de SIG e apoiados nelas, propõe-se que SIG pode ser definido como um sistema:

- de inserção e integração de informações espaciais proveniente de dados geográficos colhidos sob vários meios (imagens de satélite, GPS, equipamentos topográficos, cadastro urbano, dados censitários, e outros);
- que possibilita a manipulação dos dados para obter as informações em padrões cartográficos corretos;
- que possibilita a análise e consulta destes dados de modo a poder realizar operações matemáticas, estatísticas e espaciais;
- que possibilita o auxílio na tomada de decisão de problemas relacionado ao espaço estudado;
- que auxilia na retroalimentação de dados não só inseridos no modelo, mas gerados por ele;

que pode ser utilizado via ferramenta computacional ou não.

Os instrumentos e métodos de geomática se encontram há mais de 20 anos no centro da gestão e análise de dados sobre o território. Neste contexto, os Sistemas de Informação Geográfica (SIG) têm adquirido uma imagem de ferramentas densas, mais adequadas para o inventário e processo de acompanhamento do que os diagnósticos de caracterização qualitativa dos lugares. Suas habilidades analíticas são mais frequentemente associadas com abordagem quantitativa, sistemática e resumo de análise espacial. Para Joliveau (2006, p. 159) a adaptação do SIG ao contexto de planejamento territorial participativo, portanto, exige a invenção e adaptação de métodos de concepção. Mas, no contexto do planejamento participativo, uma questão central se remete a interface entre estes instrumentos de informação para o planejamento e da gestão cotidiana dos grandes sistemas técnicos e operacionais do território, já apoiado por ferramentas geomáticas.

### **Utilização do SIG em Planejamento Urbano e Avanços Tecnológicos**

O SIG é utilizado em diversas áreas e costuma-se dizer que “se onde é importante para seu negócio, então Geoprocessamento é sua ferramenta de trabalho” (CÂMARA *et al*, 2001, p. 1-1). Portanto, especialistas de áreas distintas fazem uso desta ferramenta.

Comprova-se através de alguns exemplos que “SIG é como uma fita adesiva; ele tem muitos, muitos usos”<sup>2</sup> (DEMERS, 2009, p. 20). As possibilidades de usos do SIG são infinitas. Contudo o SIG ainda é pouco utilizado e conhecido no Brasil. Raros são os órgãos, mesmo os privados, que utilizam o SIG em toda a sua extensão e robustez. A mão de obra especializada e disponível atualmente é escassa, e poucos são os cursos superiores que incluem disciplinas relacionadas ao SIG, embora seja um tema interdisciplinar. Este quadro está mudando paulatinamente, na medida que ferramentas mais simples, mas nem por isso menos poderosas, são disponibilizadas publicamente.

Um bom exemplo é o aplicativo para *desktop Google Earth* e o seu similar *Google Maps*, para navegadores web. A função do *Google Earth* é apresentar um modelo tridimensional do globo terrestre, construído a partir de imagens de satélite ou fotografias aéreas obtidas de fontes diversas associadas ao relevo da terra em três dimensões (3D). Desta forma, o programa pode ser usado simplesmente como um gerador de mapas bidimensionais e fotos de satélite ou como um simulador das diversas paisagens presentes no planeta. Além disso, contém informações turísticas, de relevo, localização e roteamento de logradouros e rodovias (*geocoding* e *georouting*), e, associado a outros serviços disponíveis gratuitamente na internet, é possível visualizar e cadastrar fotos, vídeos e outras mídias. Outras empresas disponibilizaram suas versões de “Atlas digital” como é o caso da Microsoft que lançou o *Bing Maps 3D* em 2006 e também o *Yahoo Maps* da empresa homônima. Contudo a popularidade da versão da Google faz com que estas outras versões sejam pouco utilizadas.

Seguindo esta tendência muitos programas de computador voltados para o SIG vêm sendo desenvolvidos e portados para uso na internet. A partir de bases cartográficas disponíveis é possível que o usuário visualize e consulte informações espacializadas em mapas compreensíveis. O uso de SIG via internet, ou *Web SIG*, molda uma nova forma de trabalho nestes sistemas que se torna mais colaborativo e quebra as barreiras espaciais no sentido de promover um acesso mais democrático a estas informações. Muitos órgãos públicos estão disponibilizando seus dados neste formato para os usuários de internet, e este movimento só traz benefícios à população com a transparência das informações.

Mesmo assim, quando o assunto é gestão e planejamento urbanos, principalmente no contexto municipal, o SIG ainda é desconhecido. É comum as prefeituras fazerem levantamentos estatísticos e análise de dados numéricos onde questões como “quanto”, “como” e “quando” são estudadas exaustivamente através de gráficos. A questão de “onde” o evento ocorre nem sempre é levada em consideração (CORDOVEZ, 2002, p. 1). Todavia quando se

---

2. Tradução do autor, no original, “GIS is like duct tape; it has many, many uses SIG é como uma fita adesiva; ele tem muitos, muitos usos”.

trata da gestão urbana, saber a localização exata dos fenômenos ocorridos no solo administrado e desenvolver ações no lugar exato para solucionar os problemas encontrados é prioritário para não desperdiçar recursos públicos.

A maioria das prefeituras implantaram este sistema prioritariamente para subsidiar a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), para ter um controle mais rígido do imposto. Estas informações poderiam subsidiar várias ações de planejamento para o crescimento e densificação da cidade. Tão grande é a importância dada ao IPTU que em alguns municípios há cobrança sem cadastro de planta de valores.

Esta realidade vem paulatinamente se modificando e várias cidades têm modelado os SIG e realizado cadastros e levantamentos de informações. Sabe-se, contudo, da dificuldade que é manter um sistema como este ao longo de várias gestões municipais diferentes. É necessário criar uma cultura dentro da administração pública não só de atualizar regularmente as informações contidas nos bancos de dados como fazer uso deste sistema na tomada de decisões. Precisa-se habituar a administração na utilização do SIG, principalmente junto aos servidores públicos para evitar que a evolução ocorrida durante uma gestão não seja aproveitada na subsequente. Não é uma tarefa fácil, contudo também não é impossível.

O atual estágio de desenvolvimento da tecnologia do SIG permite relacionar diversas camadas de informações ao mesmo tempo como, por exemplo, intercambiar informações físicas como geomorfologia, topografia, hidrologia das bacias; ou infraestrutura como localização de hospitais, postos de saúde, escolas, pontos de ônibus, semáforos, situação das ruas; ou logística como trajetos de ônibus, trajetos de coleta de lixo; ou mesmo sócio-econômicos como a localização de áreas de risco e favelas, a identificação de áreas mais ou menos atendidas pela infraestrutura, ou áreas com diferentes classes econômicas populacionais. É exatamente o intercâmbio entre o mapa bidimensional, e por extensão, a localização dos acontecimentos no espaço geográfico, juntamente com as informações sobre eles, que é importante para um sistema de apoio à decisão. Possuir todas essas informações na ponta do cursor significa ter mais controle sobre a tomada de decisão baseando-se em dados concretos. E mais, a população tendo acesso a todas estas informações, ela própria pode sugerir melhorias e encontrar os melhores argumentos.

Indagações como as relacionadas a seguir são típicas de uma gestão municipal e com o SIG é possível resolvê-las da maneira mais rápida:

Quais áreas da cidade não são atendidas eficientemente pelo sistema de transporte coletivo?

Como criar as melhores rotas do transporte público por ônibus de modo a maximizar a eficiência destes em função da densidade populacional?

- Qual seria o melhor lugar para construir um novo posto de saúde ou uma nova escola de ensino fundamental, dentre os terrenos da Prefeitura, considerando a densidade demográfica, renda média e área de abrangência já existentes?
- Qual a distância da moradia dos alunos matriculados em relação às escolas municipais? Seria necessário destinar linhas de ônibus especiais para tais destinos?
- Quais dos domicílios que ocupam irregularmente uma área da cidade cumprem simultaneamente com os requisitos para proceder a sua regularização fundiária?
- Quais são as áreas de risco ambiental da cidade e quais as ocupações irregulares nestas áreas?
- Qual a melhor localização para construir um conjunto habitacional em função dos terrenos disponíveis da prefeitura e a localização atual das famílias a serem removidas?
- Como desenvolver os estudos referentes as leis de regularização de ZEIS levando em consideração em que índices urbanísticos as habitações desta área se encontram?

Para o levantamento de todas estas informações precisa-se dispor de tempo e requer uma quantidade de recursos financeiros significativo. Contudo os ganhos são maiores para a tomada de decisão. Como afirma Cordovez (2002, p. 19):

É inadmissível que em pleno século XXI, com o estágio atual das tecnologias, com a escassez de recursos e com o controle cada vez mais rígido do gasto público, uma Prefeitura continue usando métodos arcaicos, lentos e inseguros na manutenção de seus dados e informações e nos processos de tomada de decisão.

Para abordar a questão da informação pertinente para a decisão territorial vale salientar as suas características. Inicialmente deve-se especificar o termo decisão territorial a qualquer decisão que envolva um componente espacial, quer ao nível das entradas (fatores geográficos que afetam a decisão) ou das saídas (decisão que afete os territórios, como um projeto de construção ou um plano urbanístico). De maneira geral, uma decisão territorial é complexa por vários motivos. Baseado em Chevallier (2004, p. 210) pode-se citar:

1. a **complexidade temática**: uma decisão territorial concerne raramente, senão nunca, apenas um aspecto territorial. Todas as dimensões (sociais, ambientais,

econômicas, sanitárias, etc.) são exigidas requerendo a consideração de muitos fatores relacionados com várias disciplinas científicas.

2. a **complexidade espacial**: todos os fatores (entradas e saídas), descrevendo os diversos temas abordados, requerem muitos dados espaciais cuja geometria pode ser diversa e complexa.

3. a **complexidade sócio-política**: uma decisão territorial pode afetar vários níveis de governo, grupos sociais e indivíduos cujos interesses são diferentes e potencialmente conflitantes.

4. a **complexidade administrativa**: a característica espacial de uma decisão territorial que pode chegar ao mesmo nível de governo, diz respeito a várias instâncias diferentes e divergentes;

5. a **complexidade do processo de decisão em si mesmo**: tendo em conta os pontos anteriores, essas diferentes dimensões complicam o processo de preparação e tomada de decisão e implicam a adoção de métodos de modo estruturado (para melhor controle da situação) e flexível (para acomodar inúmeras casos).

## O SIG Participativo

Com o custo decrescente de equipamentos de informática e a disponibilidade de programas de computador amigáveis e fáceis de usar, a informações espaciais que antes eram monopolizadas por instituições governamentais e militares tornaram-se progressivamente mais acessível tanto a organizações não governamentais como a grupos minoritários e setores da sociedade tradicionalmente excluídos dos processos decisórios. Este novo ambiente permitiu o desenvolvimento de novas rotinas de participação ligadas ao geoprocessamento que ficaram conhecidas como SIG Participativo.

O SIG Participativo é a aplicação do conceito de SIG em processos de participação popular. Foi um termo cunhado no início dos anos 1990 a partir de um método conhecido como Aprendizagem e Ações Participativas (*Participatory Learning and Action* – PLA), sendo traduzido do inglês como, Sistema Participativo de Informação Geográfica (SPIG), do original *Public Participatory GIS* (PPGIS) ou *Participatory GIS* (PGIS). Para manter a sigla original intacta, que abarca um conceito bem definido, optou-se por utilizar a expressão SIG Participativo.

Tradicionalmente, a participação popular vem ocorrendo através de encontros face-a-face, tais como reuniões presenciais públicas e outras instâncias. No entanto, alguns importantes fatores limitam a eficácia deste modo de participação do público: a separação geográfica dos participantes que vivenciam realidades diferentes e difíceis de compartilhar e comparar através de metodologias objetivas, as restrições financeiras para participar nas reuniões, e a duração limitada das reuniões.



Desta forma, percebe-se que a participação do público exige novos métodos para alcançar uma melhor decisão democrática. Por outro lado, o SIG é acusado de ser uma tecnologia elitista, dando mais poder àqueles que já o possuem e privando aqueles, ou seja, o público em geral, que mais frequentemente carecem de formas diretas de acesso à informação.

O SIG Participativo surge como um subconjunto distinto de duas atividades: a tecnologia baseada em análise espacial e a democracia participativa. Ambos os métodos tradicionais e os de tecnologias de participação baseadas na internet têm potencial para alargar a participação (on-line ou não) usando sistemas de suporte de decisão espacial. O SIG e a internet podem ser usados juntos para proporcionar ao público um poderoso mecanismo no sentido de envolvê-los mais diretamente na resolução de problemas. A disponibilização de pleno acesso a dados espaciais e não-espaciais, juntamente com as ferramentas adequadas, para usá-lo, pode dar poderes o público em geral.

Centra-se em envolver o público a participar em assunto de seu interesse. Ele capacita os usuários de SIG permitindo-lhes utilizar a tecnologia em prol de capturar o seu conhecimento local e alcançar seus objetivos. Os procedimentos realizados no SIG Participativo são chamados de cartografia participativa, tal qual no SIG padrão os procedimentos conhecidos como geoprocessamento.

### **De quem deve partir a iniciativa**

O SIG Participativo é uma técnica de participação, mas contém um viés tecnológico que limita a sua aplicação. Como foi descrito anteriormente, o SIG, para funcionar a contento, precisa ser elaborado dentro de uma estrutura metodológica e com fluxos de atividades complexos e esta realidade não é diferente quando se incorpora a participação. Na realidade, se torna ainda mais complexo e demanda mais tempo de planejamento antes de iniciar o processo participativo *per sí*, uma vez que pessoas de diversas formações e níveis educacionais participarão do processo (considerando uma alta inclusividade). Estes fatores dificulta a população de implantar esta modalidade de planejamento participativo por iniciativa própria. Destarte resta ao poder público e às organizações não-governamentais (ONG) ou sociedade civil organizada o papel de disseminar tal procedimento por possuírem recursos humanos, financeiros e tecnológicos.

### **Procedimentos de Cartografia Participativa**

O processo metodológico para um SIG Participativo segue os mesmos preceitos de fluxo aplicados a um SIG, contudo espera-se que a participação seja aplicada de modo transversal a todas as etapas de desenvolvimento. Contudo o processo de participação, seja ele qual for, precisa conter um modo de avaliar tais rotinas.

Abaixo são indicados alguns procedimentos de implantação de SIG Participativo:

### **Mapa Falante**

Mapa falante é uma técnica participativa que possibilita o conhecimento de determinado lugar e suas relações, a partir de uma representação gráfica elaborada coletivamente. Os mapas apresentam um “retrato” que é fruto da visão e percepção que os participantes têm do seu território, do seu lugar como espaço do cotidiano. O Mapa Falante parte das vivências, percepções e conhecimentos práticos dos envolvidos, sobre o território em geral e sobre as suas diferentes áreas. Ele é útil para fazer a leitura de uma realidade a partir de suas múltiplas dimensões, pois possibilita construir um olhar coletivo sobre o território e desta forma facilita tomadas de decisões e/ou organização de ações e intervenções sobre o território. Com esta técnica, os participantes não precisam se preocupar com convenções cartográficas, apenas procurar informar o que quiserem com criatividade. Nesta ferramenta a memória é o melhor recurso de informação e mostra o que é mais importante de ser desenhado e lembrado. Qualquer material pode ser utilizado, desde lápis e papel até cartolina, giz, tinta ou qualquer outro recurso visual.

### **Mapa em Escala**

Este tipo de mapa já segue as convenções cartográficas e normalmente é possível identificar os territórios dos participantes de modo a torná-los parte deste todo. Em cima de uma base de representação cartográfica da realidade, cada participante intervém no desenho através de suas contribuições. O conhecimento local pode ser registrado em cima da técnica e marca o primeiro contato entre diferentes expertises. As escalas e visualização do mapa podem ser um elemento limitante para alguns, mas facilita a migração dos dados para outras bases mais complexas e aproxima do discurso técnico. Com esta técnica é possível fazer uso de GPS para localizar determinados pontos obtidos em visitas em campo no mapa.

### **Modelo Participativo em 3D**

Trata-se de construir uma maquete do território em questão para realizar a participação. É um modo de promover a coesão interna dos participantes na medida em que se redescobre o espaço geográfico em que vivem. É construída em três dimensões baseada em cartas topográficas utilizando cartolinas, cola, tinta, madeira e outros materiais. Pouco utilizado por ter um limite espacial (o espaço representado não pode ser muito grande) de tempo para construir e dificuldades para transportar.

### **Mapeamento por computador/GPS**

Bem parecido com o mapa em escala, mas fazendo uso de um computador para

gerar as representações. Para estes casos existe um custo humano e financeiro importante a ser considerado, mesmo com a disponibilidade de pacotes de software livre e grátis, o custo de equipamento (computador e GPS) e de treinamento podem ser elevados. Pode-se utilizar este método como fase seguinte ao mapa em escala. Como já foi citado, softwares como o Google Earth e o Google Maps podem ser amplamente utilizados neste procedimento aproveitando da sua usabilidade e imagens de satélite pré-existentes.

## **Bibliografia**

ABBOT, J.; CHAMBERS, R.; DUNN, C; HARRIS T.; MERODE, E. de; PORTER, G.; TOWNSEND, J.; WEINER, D. **Participatory GIS** : opportunity or oxymoron? PLA Notes 33. Out., 1998.

ACSELRAD, H.; COLI, L. R. Disputas cartográficas e disputas territoriais. In: ACSELRAD, H. (org.) **Cartografias Sociais e Território**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

ARONOFF, S. Geographic Information Systems: A Management Perspective, WDL Publications, Ottawa, Canadá, 1989. apud CÂMARA, G.; DAVIS, C.; MONTEIRO, A. M.; D'ALGE, J. C. **Introdução à Ciência da Geoinformação**. São José dos Campos, INPE, 2001 (*on-line*, 2ª edição). Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/introd/>. Acesso em 10/05/2008.

CÂMARA, G.; DAVIS, C.; MONTEIRO, A. M.; D'ALGE, J. C. **Introdução à Ciência da Geoinformação**. São José dos Campos, INPE, 2001 (*on-line*, 2ª ed). Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/introd/>. Acesso em 10/05/2008.

CHEVALLIER, J. SIG et gouvernance territoriale, des exemples au Quebec et em Tunisie In ROCHE, S. ; CARON, C. **Aspects organisationnels des SIG**. Paris: Lavoisier, 2004.

CORDOVEZ, J. C. G., **Geoprocessamento como ferramenta de gestão urbana**. Anais do Simpósio Regional de Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto. Aracajú/SE. 2002.

COWEN, D. J., GIS versus CAD versus DBMS: What are the differences, Photog. Eng. And Rem. Sen. 54: 1551-4, 1988 APUD CÂMARA, G.; DAVIS, C.; MONTEIRO, A. M.; D'ALGE, J. C. **Introdução à Ciência da Geoinformação**. São José dos Campos, INPE, 2001 (*on-line*, 2ª edição). Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/introd/>. Acesso em 10/05/2008.

DEMERS, M. N. **GIS for dummies**. WILEY, Indiana, USA, 2009.

GOODCHILD, M. F. **Spatial Analysis with GIS**: Problems and Prospects GIS/LIS. The Inforum Atlanta, Georgia, PP. 40-48, 1991.

HANINGAN, F. **GIS by any other name is still...** The GIS Forum 1:6, 1988.

JOLIVEAU, T. Le rôle dès systèmes d'information géographique (SIG) dans la planification territoriale participative. In : GRAILLOT, Didier ; WAAUB, J. P. **Aide à la décision pour l'aménagement du territoire : méthodes et outils**. Paris: Lavoisier, 2006.

OZEMOY, V. M.; EMITH, D. R.; SICHERMAN, A., **Evaluating Computerized Geographic Information Systems Using Decision Analysis.**, Interfaces 11, pp. 92-98, 1981.

PARENT, P. J., **Geographic Information System:** evolution academic involvement and issues arising from proliferation of information, Master Thesis University of California, 1988.

WARREN, A. International forum on indigenous mapping for indigenous advocacy and empowerment. The Indigenous Communities Mapping Initiative. Personal communication. 2004. apud Rambaldi, G. **Who owns the map legend?**, URISA Journal, 17: 5-13. 2005.

# A Baixada Fluminense, seus centros e suas periferias.<sup>1</sup>

*Luciana Corrêa do Lago<sup>2</sup>*

A noção de “periferia”, construída nos anos 1970 nos marcos da sociologia urbana marxista e incorporada em seguida ao senso comum, qualifica um determinado território na metrópole pelo conjunto de carências ali observadas e não encontrado em outro lugar: carência de serviços públicos básicos, de urbanização das áreas públicas, de titularidade da propriedade e de proximidade do mercado de trabalho, entre outras. A noção de “cidade-dormitório” surgiu como síntese dessas carências e das enormes distâncias a serem percorridas diariamente, entre o lugar da moradia e o do trabalho. Estaríamos, hoje, frente a uma nova configuração econômica e social do espaço metropolitano cuja complexidade indica a superação da “periferia” (e seu “centro”) como categoria analítica? Estaríamos frente a novas possibilidades produtivas nessas áreas populares? Ou trata-se, apenas, de uma mudança na escala geográfica com o crescimento econômico de alguns sub-centros e o relativo aumento de postos de trabalho, formais e informais, nessas localidades?

Essas questões começaram a tomar forma a partir de um exame exploratório, com base no censo demográfico de 2000, sobre o lugar de trabalho da população ocupada residente na metrópole do Rio de Janeiro. Os resultados indicavam uma forte mudança no percentual e no volume de pessoas que não saíam de seu próprio município de residência na periferia metropolitana, diariamente, para trabalhar: 63% dos ocupados trabalhavam, em 2000, no município em que moravam, o que representava cerca de um milhão de pessoas, enquanto em 1980, esse percentual era de apenas 48%, equivalendo a cerca de 590 mil pessoas. Em síntese, houve uma redução da mobilidade casa-trabalho de longa distância para os moradores da periferia, com destaque para a região da Baixada Fluminense, levando a crer que o mercado de trabalho não só se expandiu nessas áreas, mas absorveu parte da mão de obra local.

Vejamos, em primeiro lugar, em que medida as mudanças no mercado de trabalho se rebateram de forma diferenciada no território metropolitano, particularmente nos municípios da Baixada. Serão analisadas as alterações em curso no perfil social das áreas na escala intra-municipal, colocando em cheque uma das características atribuídas à

---

1. Uma versão ampliada desse artigo foi publicada nos *Cadernos IPPUR*, vol.XXI, n.2, 2007.

2. Arquiteta, doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professora Adjunta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/ UFRJ e pesquisadora da rede Observatório das Metrôpoles.

“periferia”, qual seja: a sua elevada homogeneidade social. Em seguida, buscarei relacionar as alterações no perfil dos moradores com a dinâmica econômica de cada município e a capacidade destes de reterem a mão de obra local. Analisarei, então, a periferia como lugar do trabalho.

## **1. O mercado de trabalho metropolitano nos anos 90: informalidade com aumento de renda**

As principais tendências do mercado de trabalho metropolitano do Rio de Janeiro, até metade da década de 2000, coincidem com os resultados já apontados por inúmeros estudos sobre as cidades brasileiras e latinoamericanas. Até o final dos anos 70, experimentamos a expansão do emprego com carteira assinada em todos os setores da economia e, conseqüentemente, a crença no pleno emprego num futuro próximo. A partir dos anos 80, a reestruturação produtiva propagada no mundo ocidental levou à reversão daquela expansão e a taxas crescentes de desemprego e de trabalho informal, não só na América Latina, mas também nos países capitalistas avançados.

Na metrópole do Rio de Janeiro, o Censo de 2000 mostrava que as relações de trabalho, em todas as categorias ocupacionais, tornaram-se menos formais em função da queda do emprego com carteira assinada<sup>3</sup>, apontando para uma maior instabilidade da renda do trabalho. Essa instabilidade foi “compensada” pelo aumento no volume da renda média mensal, o que possibilita, ao mesmo tempo, uma ampliação do poder de consumo a curto prazo e uma redução na capacidade de endividamento a longo prazo por parte dos trabalhadores. Tais tendências alteram de forma significativa o campo de possibilidades desses trabalhadores se integrarem à cidade: aluguel da casa, longas prestações para compra do imóvel, taxas de água e luz e passagem de transporte são custos permanentes ou de longo prazo que a instabilidade da renda impede, periodicamente, de serem pagos. Soma-se a esse contingente de trabalhadores informais aquele dos desocupados: em 2000, 18% da população economicamente ativa residente na metrópole do Rio de Janeiro estava procurando trabalho. Nos municípios de Nova Iguaçu e Caxias, o dinamismo econômico em curso convivía com uma taxa de desemprego de 22%, ou seja, cerca de 400 mil pessoas desocupadas em Nova Iguaçu e 350 mil, em Caxias.

A partir de 2007, as taxas de desemprego e de trabalho informal passam a apresentar ligeira queda, especialmente em alguns setores da economia, como a construção civil.

---

3. Por exemplo, o percentual dos trabalhadores “sem carteira + os conta-própria” subiu de 9,5% para 17%, entre as ocupações de escritório; de 9% para 20,1%, entre os supervisores; de 27,5% para 43,7%, entre os técnicos e de 21,1% para 30%, entre as ocupações de saúde e educação. O maior aumento relativo da informalidade ocorreu entre os trabalhadores domésticos, que reuniam, em 1991, 47,7% de “sem carteira + conta-própria” e, em 2000, 65,5%.

## 2. Mudanças no perfil social das áreas periféricas: tendências diversas

As transformações no mercado de trabalho, ao longo da década de 1990, não impactaram homoganeamente os municípios na periferia do Rio de Janeiro, o que pode ser explicado, em grande parte, pelos pactos políticos e pela dinâmica econômica próprios de cada município. A elevação do perfil social em determinadas áreas, por exemplo, pode estar relacionada tanto à ampliação do mercado de trabalho local mais qualificado, quanto à expansão da produção imobiliária empresarial para setores médios não integrados social e economicamente ao seu lugar de residência. A variável “lugar do trabalho”, como veremos, dará algumas indicações para tal questão.

Na Baixada Fluminense<sup>4</sup>, os municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Belford Roxo e Guapimirim destacam-se em função da maior proporção de áreas com tendência à elevação do perfil social. No entanto, tal tendência decorreu de dinâmicas econômicas locais distintas. A economia formal de Caxias foi a que apresentou maior dinamismo na última metade dos anos 90, com crescimento significativo em todos os setores de atividades, enquanto em Nova Iguaçu o comércio foi o único setor dinâmico e em Belford Roxo e Guapimirim, tanto o comércio quanto os serviços cresceram. Vale mencionar, que o centro de Nova Iguaçu era, em 2000, a única área de perfil superior na região periférica, resultante de um claro processo de elitização<sup>5</sup>. Em Caxias e Nova Iguaçu, tanto as áreas de perfil médio quanto as de perfil popular com elevado peso de operários da indústria apresentaram tendência à maior diversidade social. No entanto, os dois municípios, apesar do dinamismo econômico, exibiram ainda um número não desprezível de áreas populares, em função principalmente da maior participação dos operários da construção, dos trabalhadores domésticos e dos prestadores de serviço especializado.

Os centros de Nova Iguaçu e Caxias funcionam como pólos de comércio e serviços na Baixada Fluminense. Após a crise industrial nos anos 1980, Caxias, sede da Refinaria Duque de Caxias, vem retomando seu lugar de pólo industrial a partir do final dos anos 1990, porém com maior intensidade na presente década: entre 1996 e 2005, foram 10.000 novos postos de trabalho em empresas formais do setor industrial (CEMPRE/IBGE).

Ainda na Baixada Fluminense, São João de Meriti, município industrial nos anos 1960 e 1970, e Japeri, município localizado na fronteira metropolitana, foram os que apresentaram a mais forte tendência à queda do perfil social: metade de suas áreas estava nessa condição.

---

4. A região, com uma população de 3 milhões cento e oitenta mil pessoas em 2000, foi o principal eixo de expansão industrial na metrópole, entre as décadas de 50 e 70, abrigando municípios consolidados (São João de Meriti e Nilópolis, com taxas de crescimento anuais na década de 90 próximas de 0%) e os demais, ainda com áreas de expansão. Desde a década de 90, cinco municípios foram emancipados (Japeri, Queimados, Belford Roxo e Mesquita foram emancipados de Nova Iguaçu e Guapimirim, de Magé).

5. A área central de Nova Iguaçu com perfil social superior abrigava, em 2000, 33% dos moradores em categorias ocupacionais superiores, contra 23%, em 1991. As demais categorias apresentaram queda relativa.

Em ambos os municípios foi o setor de comércio que dinamizou a economia formal, embora em termos absolutos o patamar de Japeri<sup>6</sup> fosse bem inferior ao de São João de Meriti.

Nas outras regiões periféricas da metrópole – eixos norte e sul – São Gonçalo<sup>7</sup> é o único município de urbanização consolidada, sendo os demais, municípios em expansão. A crise da indústria naval teve grande impacto no mercado de trabalho de São Gonçalo, podendo ser esta uma das causas para a forte tendência à queda do perfil social verificada no município. Nos municípios de Paracambi, Itaguaí e Seropédica, também predominou o aumento relativo das categorias populares, sendo que nos dois últimos, acompanhado de acelerado crescimento demográfico<sup>8</sup>. Estaria tal aumento expressando uma tendência ao isolamento dessas áreas em relação à dinâmica metropolitana? Poderíamos pensar numa “descentralização perversa” da economia informal ou mantém-se o histórico modelo do centro e suas “cidades-dormitórios”?

Encontramos, ainda, fora da Baixada Fluminense, alguns municípios na fronteira de expansão metropolitana com tendência à elevação do perfil social. Itaboraí, típico município “periférico”, com produção extensiva de loteamentos populares ilegais, exibiu um significativo crescimento do comércio e da indústria formal (com destaque para as olarias). No caso de Mangaratiba e Maricá, o aumento da diversidade social deve-se à conexão dos dois municípios com a economia do lazer e do turismo litorâneo das chamadas “Costa Verde” e “Costa do Sol”, respectivamente<sup>9</sup>. As mudanças no perfil social desses municípios estão, portanto, relacionadas ao maior dinamismo econômico da região.

### **3. A periferia metropolitana como lugar do trabalho**

Entre 1980 e 2000, todos os municípios da periferia metropolitana, com exceção de Maricá e Itaboraí, apresentaram aumento expressivo no percentual de habitantes trabalhando em seu próprio município de residência (Tabela 5). Dois fenômenos contribuíram para a maior absorção dos trabalhadores pelo mercado local: a expansão da economia urbana inerente ao próprio processo de urbanização e a crise econômica, a partir dos anos 80, reduzindo a oferta de trabalho no núcleo metropolitano.

Observa-se, na Tabela 5, que os municípios mais consolidados e que sofreram um

---

6. Japeri é um dos municípios com menor arrecadação de impostos do Estado do Rio de Janeiro. O crescimento de 125% dos empregados no comércio formal, entre 1996 e 2000, equivalia a 472 trabalhadores a mais (CEMPRE, ver nota 5). Outra evidência de sua estagnação é a taxa de crescimento populacional de 0,5% ao ano, na década de 90.

7. São Gonçalo mantém a função de sub-centro de comércio e serviço (junto com Niterói) para os municípios de Itaboraí, Tanguá e Maricá.

8. Itaguaí e Seropédica sofreram um duplo processo na década de 90: des-ruralização, com queda significativa dos trabalhadores rurais, e aumento das ocupações manuais urbanas.

9. Ambos os municípios retiraram-se, oficialmente, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, buscando “desfazer” o status de “periferia metropolitana”. Maricá, no entanto, conjuga a função turística com a de “periferia” de Niterói.



processo de desindustrialização nos anos 80 – Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis e São Gonçalo – foram aqueles que mais ampliaram a retenção da mão de obra local. Em 1980, menos da metade dos trabalhadores residentes nesses municípios<sup>10</sup> não se deslocava diariamente para outro município. Em 2000, o quadro se inverteu: mais de 50% dos trabalhadores permaneciam no próprio município. Em Caixas, por exemplo, esse percentual era de 68%, equivalendo a 184 mil pessoas.

**Tabela 5: População ocupada residente na metrópole do RJ que trabalhava no próprio município de residência; 1980-2000.**

Município de residência	1980		2000	
	Absol.	% da Pop. Ocup.	Absol.	% da Pop. Ocup.
Rio de Janeiro	2.230.011	99,0%	2.472.212	97,2%
Niterói	122.710	70,2%	143.000	74,9%
Duque de Caxias	112.571	50,7%	184.393	68,5%
Nova Iguaçu <sup>1</sup>	180.680	44,7%	313.744	59,6%
Nilópolis	20.736	35,2%	29.637	51,9%
São João de Meriti	52.679	33,5%	85.855	53,0%
Magé <sup>2</sup>	37.535	65,3%	56.959	71,9%
Maricá	10.281	82,2%	22.893	79,5%
São Gonçalo	115.126	49,6%	214.016	63,1%
Itaboraí <sup>3</sup>	26.055	67,1%	49.992	67,1%
Paracambi	6.418	73,7%	10.980	84,2%
Itaguaí <sup>4</sup>	26.519	75,9%	39.193	77,5%
Mangaratiba	4.893	90,5%	8.594	92,3%
RMRJ	2946214	80,5%	3.488.468	83,9%

Fonte: Censos Demográficos de 1980 e 2000; FIBGE.

1 - Em 1980, Nova Iguaçu englobava os municípios de Belford Roxo, Japeri e Queimados, que se emanciparam na década de 90.

2 - Em 1980, Magé englobava o município de Guapimirim.

3 - Em 1980, Itaboraí englobava o município de Tanguá.

4 - Em 1980, Itaguaí englobava o município de Seropédica.

10. Em Caxias, metade dos trabalhadores não se deslocava.

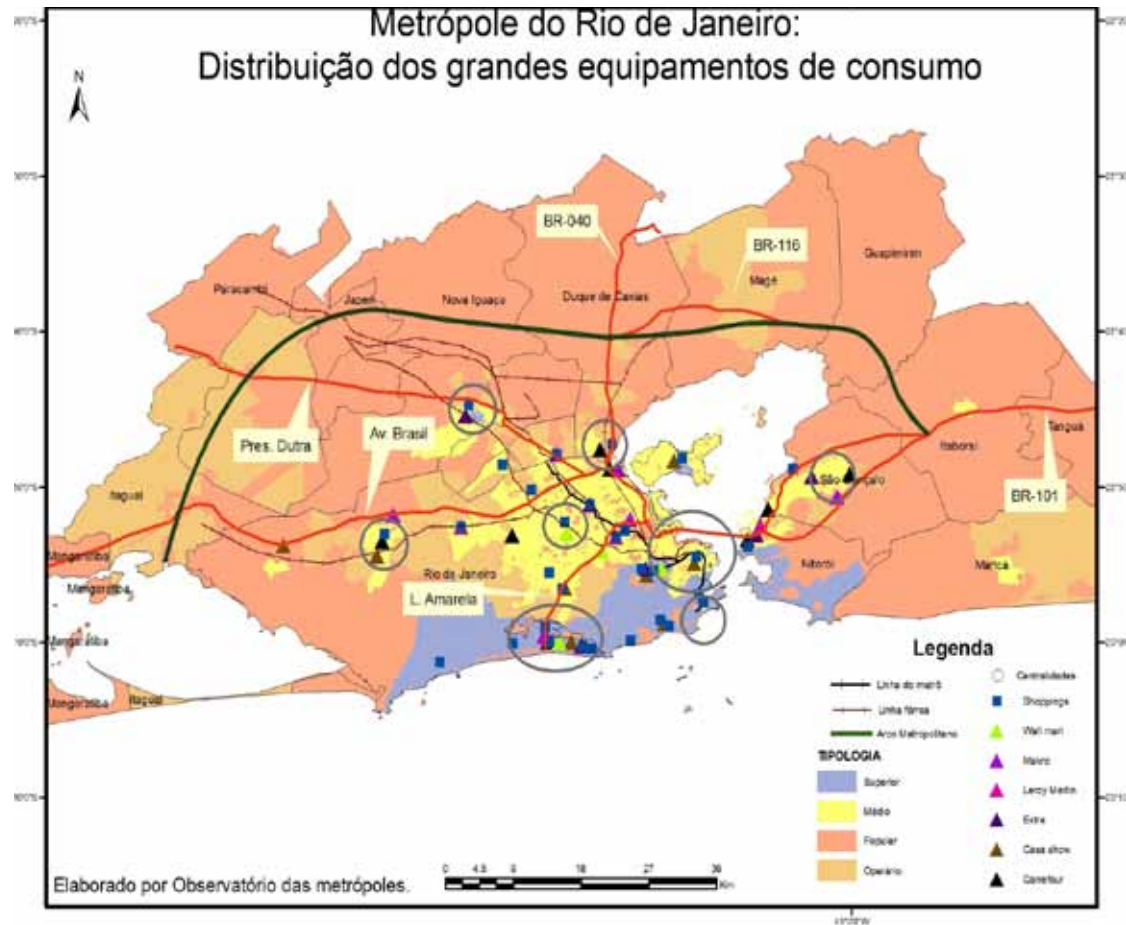
Os demais municípios eram pouco urbanizados, em 1980, contendo, ainda elevados percentuais de agricultores trabalhando no próprio local de residência (LAGO, 2000). Ao longo dos anos 1980 e 1990, esses municípios foram sendo integrados à dinâmica metropolitana através de um acelerado crescimento demográfico, da chegada de migrantes sem qualificação e de precárias condições de moradia. Parte significativa desses novos moradores não era absorvida pelo mercado local. Assim, é surpreendente que em Itaboraí 67% da população ocupada, cerca de 50 mil pessoas, trabalhassem no próprio município em 2000. O aumento da diversidade social verificado nesse município está relacionado ao relativo dinamismo da economia local, que absorve a maior parte dos moradores tanto em ocupações populares quanto superiores.

Outra evidência relativa ao lugar de trabalho é que tanto nos municípios mais dinâmicos economicamente e mais diversificados socialmente (como Caxias e Nova Iguaçu), quanto naqueles mais estagnados e com queda do perfil social (como São João de Meriti), verifica-se o aumento no percentual de moradores trabalhando no próprio município (Tabela 5). Nesse último caso, o crescimento das atividades informais acompanhou a estagnação da economia formal.

A capacidade de atração de mão-de-obra externa ao município pelos sub-centros periféricos é outro indicador relevante na análise da dinâmica econômica da região. Em grande parte dos municípios<sup>11</sup> mais de 25% dos trabalhadores que, em 2000, saíram de seu município para trabalhar tinham como destino outros municípios periféricos, principalmente Nova Iguaçu, Caxias e São Gonçalo. No entanto, o município do Rio de Janeiro permaneceu com elevada capacidade de atração de mão de obra, especialmente a residente na Baixada Fluminense. Em relação à periferia norte, Niterói retinha parte significativa dos trabalhadores do seu entorno.

---

11. Os municípios são: Belford Roxo, Japeri, Magé, Itaboraí, Guapimirim, Tanguá, Queimados, Paracambi, Itaguaí, Seropédica e Mangaratiba.



Por fim, vejamos quais categorias ocupacionais eram, em 2000, relativamente mais assimiladas pelo mercado de trabalho local. Uma primeira evidência é a elevada capacidade dos municípios periféricos, tanto os mais dinâmicos quanto os mais estagnados, de reterem parte significativa da mão de obra local qualificada. Em todos esses municípios, o percentual de empregadores (grandes e pequenos), dirigentes, profissionais autônomos e professores trabalhando no próprio município de residência era superior a 50%<sup>12</sup>. Em contraposição, os profissionais do setor público, os técnicos e supervisores de nível médio e os empregados de escritório tendiam mais ao deslocamento diário para outros municípios, em particular, para o município do Rio de Janeiro.

Em relação às categorias populares, o trabalhador doméstico era, em grande parte dos municípios periféricos (menos em Caxias, Nova Iguaçu e São Gonçalo), a única

12. em Nova Iguaçu, por exemplo, as duas categorias que mais cresceram relativamente na década de 90 – profissionais de nível superior e pequenos empregadores – responsáveis pela diversificação social do município, foram, em grande parte, absorvidas pelo mercado de trabalho local: 65% dos profissionais e 77% dos pequenos empregadores.

ocupação com menos de 50% de ocupados no mercado local. A maioria dos ambulantes, por outro lado, exerciam suas atividades no próprio município<sup>13</sup>. Neste caso, a imobilidade espacial desses trabalhadores estaria relacionada à descentralização de uma economia popular marcada pela precariedade das condições de trabalho. Os operários da construção civil também eram, majoritariamente, absorvidos pela dinâmica imobiliária local, com exceção de Japeri, onde 58% se deslocavam para outros municípios. O setor da produção imobiliária nos municípios mais dinâmicos contém diferentes formas e escalas de produção, desde a auto-construção, até grandes incorporações por empresas de ponta. Todas as formas apresentam elevada taxa de informalidade do trabalho, porém, os circuitos econômicos e o volume dos rendimentos são distintos.

#### **4. Conclusão**

As mudanças em curso nos municípios periféricos da metrópole do Rio de Janeiro apontam para a necessidade de se olhar a dinâmica e a vida metropolitana de forma mais complexa do que a permitida por visões dicotômicas. Vimos acima que, se por um lado as desigualdades de renda e de condições de trabalho mantêm-se fortemente demarcadas no território metropolitano, por outro, as dinâmicas econômicas locais ganharam força suficiente para alterarem o cotidiano de grande parte dos trabalhadores urbanos. A redução, para os trabalhadores, da distância e do tempo de deslocamento casa-trabalho interfere diretamente nas condições de reprodução familiar e no mercado de consumo na escala local.

As alterações na configuração sócio-espacial da metrópole indicam, ao mesmo tempo, uma descentralização socioeconômica em direção a determinados municípios periféricos e a reprodução, em menor escala, das desigualdades nas condições urbanas de vida. Entretanto, a proximidade do mercado de trabalho causada pela descentralização reduz os custos monetários e sociais atrelados à desigualdade de acesso à cidade. Nesse sentido, podemos pensar numa descentralização “virtuosa”.

Podemos dizer, a partir da descrição anterior, que algumas distâncias, percorridas cotidianamente pelos trabalhadores residentes na periferia metropolitana do Rio de Janeiro, diminuíram em função da descentralização do capital imobiliário, dos serviços e do comércio. O mercado de trabalho diversifica-se nessas áreas, ampliando o campo de possibilidades de inserção laboral para os moradores locais.

---

13. Em média, cerca de 80% dos ambulantes trabalhavam em seu próprio município. Mesmo em municípios estagnados, como Japeri, 73% estavam nesta situação.

# A Baixada Fluminense e o PAC: reflexões na perspectiva do direito à cidade

Ana Carolina Christovão<sup>1</sup>

A noção do direito à cidade é um marco do movimento de luta pela reforma urbana, principalmente no Brasil. Apesar de grandes avanços em caráter legal e institucional, como o acolhimento desta noção junto ao Estatuto das Cidades, as cidades brasileiras ainda têm muito a lutar pela aplicação dos instrumentos criados. Na Baixada Fluminense, a situação não é diferente. Localizada junto à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a Baixada Fluminense<sup>2</sup> teve seu desenvolvimento, principalmente a partir dos anos 1950, marcado por extremas desigualdades. Neste trabalho, pretende-se discutir como os benefícios prometidos pelo Governo Federal, através do PAC, deverão impactar a realidade dessa região. Com isso, pretende-se verificar se existe a possibilidade da alteração da lógica do desrespeito do direito à cidade na Baixada Fluminense, incentivada por esta ação. Para tal, serão analisados qualitativamente os tipos de investimentos do PAC voltados a oito municípios, principalmente, no tocante à habitação e saneamento.

## 1) Apresentação sintética dos investimentos do PAC Habitação e Saneamento na Baixada Fluminense

De acordo com dados divulgados pelo governo federal<sup>3</sup> em relação aos investimentos em infraestrutura social e urbana, oito municípios integrantes da Baixada Fluminense receberão, em ações relativas à habitação e saneamento, pouco mais de 25% do total de investimentos destinados a todo o estado, conforme indicam as tabelas abaixo. Vale destacar que os investimentos em saneamento ultrapassam o dobro dos recursos investidos em obras relativas à habitação na região. Este último, por sua vez, tem seus investimentos bem atrás daqueles referidos à capital.

---

1. Socióloga, mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles.

2. A Baixada Fluminense é composta por oito municípios: Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Belford Roxo, Nilópolis, São João de Meriti, Mesquita, Japeri e Queimados. No entanto, alguns estudiosos incluem ainda Magé, Guapimirim, Paracambi, Seropédica e Itaguaí, totalizando 13 municípios. Aqui, consideraremos oito!

3. Neste caso, se referem ao oitavo balanço estadual, que compõe o sistema de monitoramento sobre o PAC, desenvolvido pelo governo federal, sobre os meses de maio a agosto de 2009. Está disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/por-estado/rio-de-janeiro-1/rio-de-janeiro>

<b>Investimentos em Habitação<sup>4</sup></b>	<b>R\$ milhares</b>	<b>% sobre estado RJ</b>
TOTAL Estado Rio de Janeiro	1.800.000,00	100%
TOTAL Município Rio de Janeiro	1.062.943,90	59,05%
TOTAL Baixada Fluminense	480.720,30	26,71%
TOTAL outros municípios (estado)	256.335,80	14,24%

**Fonte:** elaborado a partir de dados do Oitavo Balanço do PAC para o estado do RJ

<b>Investimentos em Saneamento<sup>5</sup></b>	<b>R\$ milhares</b>	<b>% sobre estado RJ</b>
TOTAL Estado Rio de Janeiro	4.100.000,00	100%
TOTAL Município Rio de Janeiro	1.40463.346,20	35,69%
TOTAL Baixada Fluminense	1.163.500,90	28,38%
TOTAL outros municípios (estado)	1.473.152,90	35,93%

**Fonte:** elaborado a partir de dados do Oitavo Balanço do PAC para o estado do RJ

## **2) O PAC Habitação na Baixada Fluminense**

Grande parte dos recursos do PAC destinados à habitação, em todo estado, foi direcionada para financiamento de pessoa física (R\$11,2 bilhões), concentrando mais de 90% do total de recursos (R\$13 bilhões). Cabe ressaltar que o balanço da execução dos investimentos do PAC não apresenta o total de empréstimos efetuados para pessoa física por região, impedindo uma análise do impacto desse tipo de ação frente ao déficit habitacional da Baixada Fluminense.

Analisando somente os recursos para as demais ações habitacionais na Baixada, pode-se perceber que estes estão concentrados em obras de “urbanização de favelas ou assentamentos precários”, que alcançam quase 90% do total de recursos para intervenções em habitação na região (pouco mais de 400 milhões de reais). Por outro lado, há escassos recursos para *produção habitacional*, com cerca de 10% dos investimentos, alcançando pouco mais de 50 milhões de reais.

Há de se observar, no entanto, que podem estar previstas, em intervenções denominadas “urbanização” ou “saneamento integrado e urbanização”, a construção de unidades habitacionais para reassentamentos relativos a tais obras. Mas, como não há descrição de cada caso nos balanços oficiais do governo federal, é difícil precisar quando isto acontece

4. Exceto empréstimos para pessoa física. Para todo o estado do Rio de Janeiro serão disponibilizados R\$11,2 bilhões em investimentos do PAC Habitação/ Empréstimo para pessoa física.

5. Exceto investimentos FUNASA; voltados para pequenas comunidades, com até 50 mil habitantes, entre elas comunidades indígenas e remanescentes quilombolas. Para todo o estado do Rio de Janeiro serão disponibilizados R\$40,5 milhões em investimentos do PAC Saneamento/ FUNASA.

e em que quantidade. Sabe-se apenas que para casos como esses há uma porcentagem pré-definida sobre o valor total da obra que pode ser direcionada à construção de unidades habitacionais. Por exemplo, para intervenções do tipo saneamento integrado e urbanização, os gastos com construção de novas unidades habitacionais podem alcançar apenas até 30% do total de recursos empregados para a obra, incluindo gastos com infraestrutura.

Por fim, com 0,1% do total, aparecem os investimentos destinados à *elaboração dos planos municipais de habitação* e à *assistência técnica*, alcançando quase 450 mil reais.

<b>Tipos de intervenção - Habitação</b>	<b>Total Baixada</b>	
	<b>R\$ milhares</b>	<b>%</b>
<b>Urbanização</b>	<b>427.174</b>	<b>88,86%</b>
Prod. Habitacional	53.104	11,05%
Elaboração Plano	365	0,08%
Assistência técnica	77	0,02%
Outros	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>480.720</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** elaborado a partir de dados do Oitavo Balanço do PAC para o estado do RJ

### **3) O PAC Saneamento na Baixada Fluminense**

Com relação ao saneamento, para o caso da Baixada, verifica-se uma concentração de recursos em *drenagem* (cerca de 40%), fato este justificado pelo Projeto Iguaçu, Botas e Sarapuí, de desassoreamento e recuperação ambiental – com elevados investimentos sob responsabilidade da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) – que engloba seis municípios da Baixada Fluminense (além do bairro de Bangu, situado no município do Rio de Janeiro). Em segundo lugar, destacam-se os investimentos relativos ao *abastecimento de água* (25%), em geral a cargo da CEDAE. Em terceiro (com cerca de 20%), aparecem os investimentos voltados para *saneamento integrado e urbanização*; em seguida, *esgotamento sanitário* (menos de 15%) – mesmo quando inclusos os recursos PAC Saneamento/ FUNASA. Para *resíduos sólidos*, os investimentos se limitam a 0,1% do total.

Cabe ressaltar que os Conselhos da Cidade e demais mecanismos de participação social devem ficar atentos a estes investimentos, tendo em vista a necessidade de integração dos componentes do saneamento relativos à água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos. A título de exemplo, os investimentos na ampliação da rede de drenagem sem a respectiva ampliação da rede de esgotamento sanitário ocasionam uma série de problemas, tendo em vista que a população poderia acabar por fazer a ligação do esgoto na rede de drenagem a fim de solucionar o problema do esgoto a céu aberto.

Tipos de intervenção - Saneamento	Total Baixada	
	R\$ milhares	%
<b>Drenagem</b>	<b>485.347</b>	<b>41,71%</b>
Água	295.991	25,44%
Urbanização e saneamento integrado	222.832	19,15%
Esgotamento	158.167	13,59%
Resíduos sólidos	1.164	0,10%
Outros	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>1.163.501</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborado a partir de dados do Oitavo Balanço do PAC para o estado do RJ

#### 4) Investimentos do PAC Habitação e Saneamento por município da Baixada Fluminense

A tabela a seguir indica os investimentos do PAC em infraestrutura social e urbana por município da Baixada Fluminense. Através dela, nota-se um preponderante volume de recursos destinados ao município de Nova Iguaçu (maior e mais populoso município da Baixada Fluminense). No entanto, há ressalvas a se fazer: sabe-se que ao menos R\$282.986,00 mil (do total apresentado para o município, em saneamento) não são exclusivos para Nova Iguaçu. Este valor se refere a ações de drenagem e urbanização e saneamento integrado que deverão abranger todo o território da Baixada Fluminense, no tocante ao Projeto Iguaçu. Assim como ocorre nesse caso, há a possibilidade de outras intervenções serem atribuídas a determinado município na listagem oficial divulgada pelo Governo Federal, sem que sejam investimentos exclusivos para o mesmo.

Mas, além de Nova Iguaçu, destacam-se os investimentos para os municípios de Duque de Caxias (o segundo maior município da Baixada, atrás apenas de Nova Iguaçu), principalmente em habitação, e São João de Meriti (um pequeno município que se destaca por possuir uma das maiores densidades demográficas do continente americano), com ênfase em saneamento. O município de Mesquita (último município emancipado na Baixada Fluminense) viria em seguida, também com expressivos investimentos no setor de saneamento.



Municípios Baixada Fluminense	Investimento em milhares de reais		
	Habitação	Saneamento	Total
Nova Iguaçu <sup>6</sup>	159.938,90	670.597,20 <sup>7</sup>	830.536,10
Duque de Caxias	188.929,00	84.343,10	273.272,10
São João de Meriti	82.681,5	182.009,50	264.691,00
Mesquita	10.337,50	102.118,40	112.455,90
Belford Roxo	9.624,80	57.314,70	66.939,50
Nilópolis	5.624,00	54.894,80	60518,8
Japeri <sup>8</sup>	11.536,60	11.474,30	23.010,90
Queimados	12.048,00	748,90	12.796,90
<b>Total</b>	<b>480.720,30</b>	<b>1.163.500,90</b>	<b>1.644.221,20</b>

Fonte: elaborado a partir de dados do Oitavo Balanço do PAC para o estado do RJ

### 5) Observações PAC Habitação e Saneamento, Baixada Fluminense

Se observarmos mais detalhadamente os tipos de intervenções que recaem sobre cada município, tanto quando se trata de habitação quanto saneamento, além da média de proposições de obras do estado ou prefeituras, em cada local, notaremos que, de fato, muito pouco vem sendo proposto quando se trata, especificamente, de *produção habitacional* – em alguns municípios, como Nova Iguaçu, Nilópolis, Queimados e São João, este tipo de intervenção nem mesmo está proposto. Apenas os municípios de Belford Roxo, Caxias, Mesquita e Japeri apresentaram propostas – com destaque para o primeiro município. Por outro lado, há uma preponderância de investimentos em *urbanização*, o que confere como a média regional da Baixada para os investimentos do PAC em habitação. Além destes e em menores volumes, os municípios Belford Roxo, Caxias, Mesquita, Nilópolis e São João também solicitaram recursos de auxílio à *elaboração de seus planos locais de habitação*. Por fim, Caxias ainda solicitou recursos para *assistência técnica*.

Já com relação aos recursos empenhados para saneamento, a média regional nem sempre reflete o que ocorre em determinados municípios. Apenas os municípios de São João e Nova Iguaçu, respectivamente, apresentam preponderância de propostas referidas a obras de *drenagem* em seus municípios. Em Belford Roxo, Japeri e Queimados têm maior ênfase as obras relativas ao *abastecimento de água*. Finalmente, Caxias, Mesquita e Nilópolis destacam-se pelo maior investimento em esgotamento sanitário

6. Além destes, possui investimentos PAC/ FUNASA no valor de R\$2.232,20 mil.

7. Este valor segue a tabela apresentada, junto ao balanço oito, para o município.

8. Além destes, possui investimentos PAC/ FUNASA no valor de R\$560,2 mil.

– comparando-se com os demais componentes do saneamento. De todo modo, com exceção da descrição que se faz sobre os investimentos no município de Nova Iguaçu – onde sabe-se: há ressalvas – mesmo naqueles componentes onde há uma preponderância de recursos em cada localidade, o valor dos investimentos encontra-se muito aquém do necessário para resolver os problemas de infraestrutura na região; que, aliás, dependem do desenvolvimento integrado de cada um destes componentes, ao menos ao nível da bacia Hidrográfica a que se referem. Há de se observar, ainda, o caso dos resíduos sólidos, com escassas ou inexistentes propostas de investimentos do PAC nos municípios que conformam a Baixada Fluminense.

Na Baixada, em geral, existe um maior volume de propostas executadas pelos municípios, em comparação ao governo estadual – com exceção de Nova Iguaçu, Mesquita e Japeri. E alguns revelam-se bastante discrepantes, como Caxias, Nilópolis, Queimados e São João. Tal fato chama atenção, já que na capital, o estado vem participando ativamente na feitura de propostas a serem financiados através de recursos do PAC e, também, porque sabe-se que a maior parte dos municípios da Baixada, que compõem a região metropolitana do estado, muitas vezes não apresenta estrutura suficiente para elaborar suas próprias propostas, o que, diante de suas reais necessidades, demandaria apoio da máquina do governo estadual, bem mais consolidada.

### **Considerações Finais**

O Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC, chama atenção, principalmente, pelo intenso volume de investimentos envolvidos. Com isto, novas possibilidades de democratização do acesso à moradia digna e ao saneamento ambiental poderiam ser abertas. No entanto, sabe-se que os problemas da Baixada Fluminense não se limitam à escassez de recursos. Por exemplo, com relação ao saneamento, mesmo após inúmeros investimentos desde o final dos anos 1980 – relativos a grandes projetos como os Programas Reconstrução Rio, Nova Baixada e PDBG –, a região continua sofrendo com as grandes enchentes e com a ausência de infraestrutura adequada à sua realidade social, ambiental e urbana. As famílias ainda sofrem com o racionamento de água, assim como pela ausência do acesso à rede e do tratamento do esgoto ou da regularidade da coleta de lixo. Com relação à habitação, a ausência de políticas voltadas para a população de baixa renda trouxe como consequência, ao longo dos anos, a ocupação de locais impróprios para moradia, como encostas de morros e beiras de rios, acarretando enormes riscos à população local, entre outros. Logo, diversas questões devem ser debatidas para que se alcance alguma efetividade junto ao PAC na Baixada Fluminense. Dentre elas:

1. Articulação Regional - governo federal, estados e municípios, cada um dentro

de seu campo de responsabilidades, devem desenvolver ações conjuntas que venham a garantir medidas como o abastecimento de água, desassoreamento regular dos rios, coleta e tratamento de esgoto, lixo e moradia digna, entre outros, em toda a região da Baixada Fluminense. A ausência de planejamento articulado por parte de tais entes acaba tendo como resultado a estagnação das ações pontuais, seja quando se trata dos diferentes componentes do saneamento, quanto da relação destes com a política habitacional. Para que de fato se alcance um resultado efetivo, é preciso criar políticas que evitem que os problemas de um município venham a impactar outro, causando atraso para toda a região.

2. Desigualdades de investimentos entre os municípios – nota-se que existem mais investimentos relativos ao PAC propostos para determinados municípios do que para outros, por exemplo, a cidade do Rio de Janeiro, capital do estado, deverá receber cerca de um bilhão a mais em recursos para habitação e saneamento do que os oito municípios componentes da Baixada juntos. Se por um lado, reconhece-se a enorme expressão populacional que representa a capital, por outro constata-se que os recursos dirigidos à Baixada estão aquém das necessidades históricas da região;
3. Forma de apresentação e aprovação dos projetos para financiamentos do PAC – como se sabe, o PAC é uma junção entre novos projetos, projetos já em andamento ou que estavam à espera de financiamento para serem executados. Ele depende que os estados e municípios apresentem suas propostas e que estas estejam de acordo com as diretrizes definidas pelo Governo Federal. Deste modo, corre-se o risco da falta de projetos a serem apresentados ou mesmo da pressa para formulação e execução dos mesmos. Além disso, tal estratégia pode acabar por estimular disputas entre os municípios, que apresentam estruturas e capacidades desiguais de formulação de projetos;
4. Sistema de gestão e monitoramento do PAC – além do Comitê Gestor do PAC (compostos pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento), foi constituído o Grupo Executivo do PAC, responsável em “estabelecer metas e acompanhar a implementação do PAC”. Com o objetivo de “prestar contas do PAC para a sociedade”, são realizados balanços quadrimestrais que se ocupam da avaliação do andamento do Programa, assim como do acompanhamento da execução das obras monitoradas nos municípios. Além destes, o governo divulga relatórios estaduais. A análise de tais balanços,

no entanto, revela a escassez de informações mais detalhadas, quando não incorretas, que podem estar relacionadas à falta de acompanhamento in loco das intervenções;

5. Análise da natureza das intervenções – através dos balanços, observa-se que as denominações atribuídas às intervenções (por exemplo, urbanização, melhorias no sistema de abastecimento de água ou saneamento e urbanização integrado) pouco ou nada esclarecem sobre as mesmas. Não é possível, através do “balanço do PAC” conhecer que tipo de ações, de fato, inclui cada intervenção, tão pouco estados e municípios divulgam relatórios periódicos sobre as obras às quais estão responsáveis. Deste modo, são dificultadas as ações de monitoramento das intervenções pela população local;
6. Transparência em relação aos recursos envolvidos – de mesmo modo, informações como cronograma de obras ou orçamento, especificando os valores das contrapartidas dos estados e municípios junto a cada intervenção não estão acessíveis. Sem elas torna-se impossível o trabalho de controle social, através da atuação da sociedade civil.
7. Articulação e integração com as políticas nacionais de participação – o sistema de monitoramento e gestão do PAC também não previu formas de se garantir o envolvimento dos atores e dos espaços de participação já instituídos pela política nacional de desenvolvimento urbano que vem sendo desenvolvida desde o início do governo Lula, a exemplo dos Conselhos Setoriais existentes em todo o país, seja em âmbito nacional, estaduais ou municipais;
8. Participação e Controle Social da população – por fim, não foram criados, pelo governo federal, mecanismos que garantissem ou, ao menos, previssem uma consulta prévia, fosse nos estados, fosse nos municípios formuladores de projetos, que envolvessem a sociedade civil para a elaboração ou aprovação daqueles a serem acolhidos pelos recursos do PAC. Como se sabe, a participação e o controle social são essenciais para garantir a efetiva aplicação dos elevados recursos investidos. A população tem, entre outras funções, de monitorar e fiscalizar as obras, cuidando para que estas se realizem por completo.

De fato, quando se observa, especificamente, os investimentos do PAC voltados para a Baixada Fluminense, nota-se que existem projetos estratégicos, sob o ponto de vista dos problemas estruturais da região. No caso, tais projetos seriam aqueles que consistem em intervenções regionais, que têm impacto sobre toda a

estrutura urbana local como, por exemplo, o Projeto Iguaçu e a construção do Arco Metropolitano. No entanto, projetos como estes produzem o risco de intensificação das práticas de especulação imobiliária, além do estímulo a novas ocupações em locais que além de não apresentarem condições de infraestrutura adequadas, deveriam compor áreas de preservação ambiental, como a área localizada a norte do município de Caxias, por exemplo. Logo, estes deveriam antever o tratamento de questões como esta por parte do estado. Além disso, faltam investimentos específicos em habitação. A maioria dos investimentos neste setor é destinada ao estímulo da aquisição do imóvel via empréstimo, o que inviabiliza a aquisição dos mesmos por famílias de baixa renda.

Ao menos para o caso da Baixada Fluminense com relação ao PAC, reconhecemos, hoje, o risco iminente de estarmos diante de “mais do mesmo”, ou seja, um histórico de fracassos de intervenções públicas que envolveram recursos em abundância, desrespeito à população local na elaboração dos projetos, obras não concluídas (ou mal realizadas) e a permanência (senão o aumento) das desigualdades existentes. No entanto, a análise crítica sobre as intervenções, associada ao diálogo sobre seus riscos, acreditamos, poderia produzir meios de evitá-los. Tal diálogo deve, sempre, envolver governo e sociedade, além de transparência quanto às informações sobre obras, recursos e cronogramas. Logo, a possibilidade de alteração da lógica de desrespeito ao direito à cidade depende ainda, a nosso ver, do respeito à participação e do controle social nos municípios da Baixada Fluminense, ou seja, depende que todos cumpram os seus papéis – o que ainda dá tempo de realizar!

(Footnotes)

1. Exceto empréstimos para pessoa física. Para todo o estado do Rio de Janeiro serão disponibilizados R\$11,2 bilhões em investimentos do PAC Habitação/ Empréstimo para pessoa física.
2. Exceto investimentos FUNASA; voltados para pequenas comunidades, com até 50 mil habitantes, entre elas comunidades indígenas e remanescentes quilombolas. Para todo o estado do Rio de Janeiro serão disponibilizados R\$40,5 milhões em investimentos do PAC Saneamento/ FUNASA.
3. Além destes, possui investimentos PAC/ FUNASA no valor de R\$2.232,20 mil.
4. Este valor segue a tabela apresentada, junto ao balanço oito, para o município.
5. Além destes, possui investimentos PAC/ FUNASA no valor de R\$560,2 mil.

# A Produção Social da Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida

*Thêmis Amorim Aragão<sup>1</sup>*

A partir da extinção do BNH, em 1986, as políticas governamentais voltadas para o enfrentamento da problemática habitacional têm apresentado<sup>2</sup> elevado grau de descontinuidade, alternando programas baseados na iniciativa dos governos locais, do setor empresarial ou do setor cooperativado.

Entre 1986 e 2003, a política habitacional no âmbito federal mostrou fragilidade institucional, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas. A sequência de programas desconexos, com pouca perspectiva de continuidade, fortaleceu práticas tradicionais das administrações locais, em que predominaram ações pontuais, muitas vezes acompanhadas de práticas clientelistas que não dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano.

No âmbito local, algumas administrações, sobretudo nas grandes cidades, mostraram maior consistência ao constituir equipes técnicas de bom nível, capacidade administrativa e forte articulação com a sociedade, o que permitiu o desenvolvimento de vários programas e ações inovadoras. Contudo, a maior parte dos municípios brasileiros não teve capacidade institucional de desenvolver aparato administrativo que desse suporte a políticas urbanas ajustada às suas necessidades.

A partir de 2003, com o governo Lula, é possível observar o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional mais estável. A Secretaria Nacional de Habitação, criada no âmbito do Ministério das Cidades (MCid), procurou dar sequência ao “Projeto Moradia”, concebido antes da campanha eleitoral, fruto de um projeto político resultante da experiência acumulada em política habitacional desenvolvida pelas administrações municipais do Partido dos Trabalhadores, somado a uma série de debates realizados junto à sociedade civil.

O desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

---

1. Arquiteta, doutoranda do IPPUR/UFRJ, pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles.

2: Texto baseado no artigo “Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano” de autoria de Aduino Lúcio Cardoso, Thêmis Amorim Aragão e Flávia Soares Araujo, apresentado no XVII ENANPUR.



Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos.

Como elemento central do Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas. Esse processo demonstrava a intenção do governo em planejar ações com horizonte temporal de médio e longo prazo diante dos problemas urbanos de moradia, criando condições para a constituição dos meios necessários para atingir seus objetivos.

A partir de 2007, percebem-se novas mudanças no que tange a forma de se implantar políticas habitacionais Brasil. O governo Lula passa a liberar recursos para o investimento habitacional por meio do FNHIS lançando o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado a promover o crescimento econômico com um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura.

Diferentemente dos recursos do FNHIS, os do PAC não estavam atrelados a quaisquer mecanismos de controle social ou a critérios institucionais de redistribuição, sendo a sua alocação prerrogativa exclusiva da Casa Civil da Presidência da República.

No segundo semestre de 2008, novas mudanças ocorrem em resposta à crise mundial sobre a economia brasileira: o governo brasileiro buscou mitigar os seus efeitos internos através da adoção de políticas *keynesianas* que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, particularmente na área de infraestrutura, que já vinha sendo objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No âmbito destas medidas, teve destaque o “pacote” de investimentos lançado para a área de habitação.

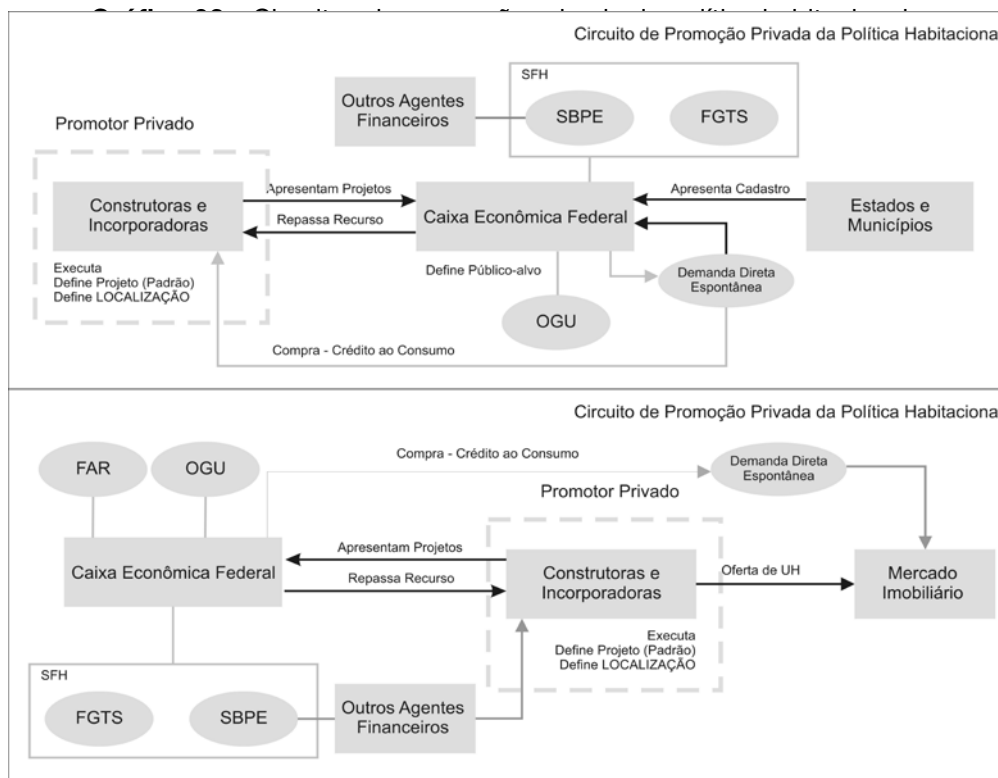
Em março de 2009, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM), o governo anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção.

A respeito do PMCMV, este foi fortemente inspirado na experiência chilena que, na ocasião, foi avaliada pelo empresariado da construção civil como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. Considerando o desenho adotado para o programa, fortemente ancorado em um circuito de promoção privada de habitação (Vide gráfico 02), o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS, que era pautado no papel estratégico do setor público. O PMCMV ignorou em larga medida as premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social – PlanHab, então amplamente discutido desde 2007.

Um dos impactos mais imediatos sobre os programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional. Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, por orientação do Ministério das Cidades acatada pelo Conselho Gestor. Vale ressaltar que, para 2010, priorizou-se a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do PAC, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional, na atual conjuntura.

A implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais.





Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão pré-determinados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitacional poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excluídas: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada. O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, enquanto os ganhos com a redução do custo de construção são de natureza propriamente produtiva e podem ser definidos como lucro da construção.

O lucro imobiliário é ampliado através da capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias.

Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando maior padronização. Neste sentido, buscar a ampliação da escala dos empreendimentos reforça o processo de periferação, já que é mais difícil encontrar grandes áreas nas regiões centrais.

A localização dos empreendimentos do PMCMV, além de refletir o processo de periferação gerado pelo preço da terra e disponibilidade de amplos terrenos, também depende do interesse do setor imobiliário por determinados municípios que possam gerar demanda que garantam a competitividade dos preços. Desta forma, a produção promovida pelo PMCMV tenderá a se concentrar em mercados imobiliários mais dinâmicos, deixando grande parte dos municípios brasileiros a margem desta produção.

Como no caso de outros programas federais, são estabelecidas cotas teto de distribuição de recursos, tomando como base a distribuição da população e também do déficit habitacional. No entanto, para que os recursos cheguem aos municípios, é necessário que existam projetos de iniciativa local. No caso do PMCMV, esses projetos dependem ainda da existência de empresas que atendam aos requisitos básicos do programa e que estejam em situação regular junto à CEF. Nesta conjuntura, ocorre que vários municípios não conseguem atrair empresas interessadas em realizar empreendimentos em seu território e, portanto, não contam com o atendimento habitacional que hoje se faz basicamente por este programa.

No caso da RMRJ, por exemplo, até maio de 2010, não haviam sido ainda aprovados projetos nos municípios de Niterói, Maricá, Tanguá, Itaboraí, Nilópolis, Paracambi, Mangaratiba, Magé, São João de Meriti, Guapimirim, Itaguaí, Japeri e Belford Roxo. Se alguns destes apresentam altas densidades e pouca área disponível para novos empreendimentos, o que justificaria a sua exclusão, outros estão exatamente situados em áreas de forte dinâmica demográfica e urbana, caso de Itaboraí, onde se desenvolve as obras do novo pólo petroquímico e onde a demanda por moradia e o consequente crescimento de assentamentos precários vem se revelando um processo extremamente preocupante. Destaca-se aqui que, deixada a oferta ao sabor do mercado, grande parte do território ficará desassistida, apesar das pretensões universalistas do programa.

Em termos de necessidades, o PMCMV estabelece um programa mínimo e um nível de acabamento único para aquelas moradias classificadas como HIS. Para edificações destinadas às famílias com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, a “planta mínima” é constituída por: sala, cozinha, banheiro, circulação, dois dormitórios e área de serviço com tanque, totalizando 32m<sup>2</sup> de área útil para casa ou 37m<sup>2</sup> para apartamento. Analisando essa homogeneização e as dimensões propostas, coloca-se em questão se este tipo de atendimento proporciona moradias dignas a estas famílias e, mais ainda,

que tipo de morfologia urbana está sendo construída a partir do formato desenhado pelo PMCMV. Seja em escala municipal ou nacional, ressalta-se que há uma diversidade de realidades sócioespaciais em que grande parte da população que demanda uma HIS não se enquadra nos padrões estabelecidos pelas normativas do PMCMV.

Características como diferenças regionais na dinâmica econômica, tamanho da família, aspectos culturais e novas possibilidades de inovações tecnológicas são reiteradamente ignoradas neste tipo de política, que tende a reproduzir tipologias e processos construtivos tradicionais que homogeneizam as necessidades objetivas e subjetivas das populações as quais estes projetos se destinam.

No intuito de evitar a edificação de conjuntos habitacionais de extensas dimensões, a exemplo do acontecido nos anos 1980 com os empreendimentos do BNH - os quais produziram espaços segregados, com morfologia monótona, de qualidade urbana inferior e com baixo nível de habitabilidade para o perfil da demanda -, o PMCMV define como limite máximo para cada empreendimento a construção de 500 unidades habitacionais ou condomínios segmentados em até 250 habitações. Porém, este tipo de regra não impede a estratégia empresarial de formação de grandes glebas parceladas e novos conjuntos de grande extensão aprovados de forma fracionada, apresentando a mesma tipologia.

Desta forma, as construtoras definem uma planta genérica que se enquadre nas normativas da CEF, garantindo a aprovação de inúmeros projetos similares em diferentes terrenos.

### **Algumas considerações finais**

Passados quase dois anos após o lançamento do PMCMV, o governo anuncia o PMCMV 2. No entanto, o contexto econômico é diferente e torna-se fundamental uma avaliação dos efeitos do modelo implantado, considerando o caráter ambíguo do programa ao priorizar o estímulo ao crescimento econômico à produção efetiva de habitação para camadas de menor poder aquisitivo. Após a crise econômica, vale ressaltar os efeitos da periferização e da escala das intervenções provocados pelo desenho dado ao programa. Os reflexos também atingem administrações públicas locais responsáveis por minimizar externalidades provocadas pela implantação dos grandes conjuntos habitacionais na franja urbana.

Contudo, a política habitacional tem sido avaliada principalmente pelos números que têm produzido, sem contabilizar neste cálculo os custos necessários para corrigir os efeitos negativos gerados. Este tema tem sido sempre tratado de forma inadequada no debate sobre a política habitacional, colocando-se como uma escolha (trágica) entre qualidade e quantidade.

Valorizar a diversidade de usos, a variação do desenho das edificações, a qualidade das construções e a capacidade dos equipamentos públicos na construção de uma cidade funcional são atitudes importantíssimas, bem como discutir melhores critérios na implantação de programas habitacionais que permitam variações de tipologias de forma a adequar a UH ao perfil das famílias e não o contrário. Em outras palavras, evidencia-se aqui a seriedade no que tange superar a solução básica “dois quartos, cozinha e banheiro”, com 35m<sup>2</sup> cada domicílio para qualquer tipo de família.

No tocante a gestão do programa, seria conveniente uma reflexão sobre o resgate do papel do promotor público na implementação da política habitacional, que os recursos fossem melhor divididos e que contemplassem mais amplamente as cooperativas e associações, ao invés de se concentrar no setor privado. A valorização do promotor público possibilitaria a reversão de ganhos proporcionados por inovações tecnológicas em melhorias na habitação. No caso do setor privado, qualquer bônus na produção é convertido em lucro da empresa.

Ao adotar procedimentos padrão em todo território nacional, a CEF onera soluções inovadoras que poderiam estar sendo administradas pelas prefeituras. A adoção de soluções convencionais obtém resultados óbvios no processo de implantação do PMCMV.

Nesta conjuntura, torna-se importante também a ampliação do poder decisório dos municípios sobre as políticas, aproximando a facilidade de crédito habitacional das políticas locais de HIS.



Esta obra foi impressa em processo digital/sob demanda,  
na Imprinta Express para a Letra Capital Editora.  
Utilizou-se o papel offset 90g/m<sup>2</sup>  
e a fonte Helvetica corpo 11 sobre 16.  
Rio de Janeiro, junho de 2011.