

O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Ermínia Maricato*

Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista

Apesar de o país apresentar importantes cidades durante os séculos XVIII e XIX, a sociedade brasileira se urbanizou praticamente no século XX. O Brasil começou o século com 10% da população nas cidades e terminou com 81%.¹ E embora o processo de urbanização tenha ocorrido durante o regime republicano o peso das heranças colonial e escravista é notável, também na formação das cidades.²

A busca de referências teóricas e históricas para entender o quadro urbano brasileiro nos remete a um conjunto de notáveis intérpretes da nossa formação social: Sérgio Buarque de Hollanda, Roberto Schwarz, Francisco de Oliveira, Florestan Fernandes, Caio Prado, Celso Furtado, Raymundo Faoro, entre outros. Apesar de não se referirem ao urbano, especificamente, eles nos ajudam a entender as contradições que abundam quando confrontamos discursos, leis, planos e projetos formais e a produção concreta do ambiente construído, marcado por profunda desigualdade social, predação ambiental e aplicação arbitrária da lei. A irracionalidade aí verificada não contraria apenas a igualdade social e a sustentabilidade ambiental, mas até mesmo algumas das condições gerais necessárias para o processo de reprodução do capital devido ao alto custo do crescimento urbano decorrente da especulação rentista com terras e imóveis. Manutenção de grande número de propriedades urbanizadas ociosas (ou seja, propriedades que foram objeto de investimento público) à espera de valorização e mercado privado restrito a uma elite econômica (entre 20% e 30% da população do país) são características arcaicas do processo de urbanização.³

A tese desenvolvida por Raymundo Faoro no clássico *Os Donos do Poder* expõe as origens do patrimonialismo brasileiro, caracterizado pela relação entre concentração do patrimônio, poder econômico e poder político. Além de ser condição para a concentração de poder o patrimonialismo explica ainda a captura da esfera pública por interesses privados. O Estado assim instrumentalizado gera uma burocracia exagerada cuja principal finalidade não é a regulação impessoal de processos e procedimentos baseados na

* Professora titular da USP, membro da equipe de transição em novembro de 2002 e Secretária Executiva do Ministério das Cidades entre 2003 e meados de 2005, durante a gestão do Ministro Olívio Dutra.

1. Na busca de informação mais rigorosa na contagem da população urbana brasileira, o Ministério das Cidades solicitou ao IBGE medição mais detalhada. Essa medição revelou que 79,9% da população brasileira reside em "área urbanizada de vila ou cidade" independentemente de estar localizada em zona rural ou urbana assim classificada pelos municípios. Ver anexo dos *Cadernos do Ministério das Cidades*, vol. 1, Governo Federal, 2004.

2. A respeito das diferenças resultantes das colonizações empreendidas por diferentes países europeus, ver *O mundo dos senhores e escravos*, de Eugene Genovese, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

3. Sobre a questão fundiária nas cidades brasileiras, ver Lincoln Institute of Land Policy (LILP). Sobre a exagerada inflação dos preços de desapropriações de terra para políticas públicas, ver Labhab (2001) e MDA (1999).

lei, no mérito e na eficiência (para a acumulação de capital), mas a garantia do poder baseado em relações de troca. O patrimonialismo explica também a cultura de acumulação de terras e imóveis o que trava o desenvolvimento urbano e a produtividade na construção civil.

Os demais autores citados desenvolveram explicações sobre a formação da sociedade brasileira que podem ser “lidas” na realidade urbana: a “política do favor” (ou clientelismo); o “homem cordial” (aversão ao enfrentamento objetivo e impessoal de conflitos); o “trabalho como maldição” (desrespeito e desprestígio do trabalho); a “tradição livresca e discursiva” (leis e planos que não se implementam: discurso distante da prática); e a “tradição de mimetismo cultural” e das “idéias fora do lugar” (deslocamento entre ideário e estrutura produtiva).

Muitos dos constrangimentos que travam o desenvolvimento urbano (crescimento com equidade e sustentabilidade) podem ser assim compreendidos. Vamos citar alguns: *i*) planos e leis detalhistas (fortemente inspirados nos países centrais) cuja aplicação se faz ambigualmente de acordo com as circunstâncias, por meio da política do favor; *ii*) apenas parte das cidades é regulada, fiscalizada, urbanizada, o que implica modernidade e direitos para alguns e não para todos; *iii*) centenária confusão no registro de terras e privatização das terras devolutas; *iv*) cadastros públicos imobiliários incompletos e falta de informações rigorosas sobre o uso e a ocupação do solo; *v*) flexibilidade com a ocupação ilegal fundiária na prática, mas inflexibilidade formal para a regularização de assentamentos de baixa renda; *vi*) investimentos públicos regressivos, alimentando a exclusão social e os ganhos imobiliários privados; *vii*) investimento público alimentando, também, a cooptação de “currais” eleitorais; *viii*) mercado privado restrito: produto de luxo para uma elite.

A falta de tradição federativa também constitui um forte constrangimento para a solução de problemas urbanos. O desprestígio da esfera pública dificulta a cooperação entre diversos governos de um mesmo nível ou governos de diversos níveis. Um exemplo expressivo dessa assertiva está na falta de instâncias satisfatórias de gestão de regiões metropolitanas, embora o país tenha algumas das maiores metrópoles do mundo.

Durante a fase de crescimento urbano e econômico (7% a. a. entre 1940 e 1970) essa tradição de desigualdade social não cobrou um preço muito alto, mas, estancado o crescimento, tudo mudou. Durante as décadas de 1980 e 1990, o país cresceu apenas 1,3% e 2,1%, respectivamente, não incorporando sequer todos os ingressantes ao mercado de trabalho. O baixo crescimento acentuou as mazelas urbanísticas (relacionadas ao solo) e influenciou no aparecimento de novos aspectos negativos nas grandes cidades: o desemprego e a violência. Esta era praticamente desconhecida nas cidades até o início dos anos 1970.⁴

O declínio do Estado do Bem-Estar Social (que no Brasil não significou conquistas universais) e a reestruturação produtiva do capitalismo fizeram-se acompanhar do

4. O processo de urbanização também fez-se acompanhar de indicadores positivos. Os principais exemplos foram a queda da mortalidade infantil (que passou de 150 mortes para cada mil nascidos vivos, em 1940, para 29,6, em 2000), o aumento da expectativa de vida (de 40,7 anos de vida média, em 1940, para 70,5, em 2000), a queda da taxa de fertilidade de 6,16 filhos por mulher em idade fértil, em 1940, para 2,38, em 2000) e o nível de escolaridade (de 55,9% de analfabetos, em 1940, para 13,6%, em 2000). Foi notável também a ampliação do saneamento e da coleta de lixo domiciliar, mas, apesar da melhora referida, alguns desses indicadores ainda deixam muito a desejar (IBGE, 2000).

ideário neoliberal que como todos sabem varreu a palavra *subsídios* das políticas sociais, no final do século XX. Privatização, desregulamentação, enfraquecimento do Estado-Nação e das políticas públicas sociais e competição entre cidades são algumas das características que, somadas ao primado do mercado, tiveram grande impacto sobre as cidades formadas sob o peso da herança histórica descrita acima.⁵

A terra e a habitação no centro da questão urbana

Se existe um indicador que expressa de forma sintética a crítica dimensão atingida pelos problemas urbanos, em especial metropolitanos, no Brasil, é a gigantesca ilegalidade presente na ocupação do solo a partir das terras invadidas ou parceladas irregularmente. Esse fenômeno nos permite afirmar que a exceção passou ser regra e a regra exceção.⁶

Ele não se restringe a uma questão formal – ser legal ou não –, pois implica muitos aspectos negativos que acompanham o crescimento urbano, como a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como beiras de rios, de córregos, de lagoas, mangues, reservatórios de água potável, dunas, áreas de matas e florestas, encostas instáveis, várzeas etc. Uma parte da cidade é regulada por abundante e detalhista legislação (zoneamento, código de edificações, lei de parcelamento do solo, além das rigorosas leis de proteção ambiental) enquanto que em outra parte tudo é permitido, como ingresso de 1,7 milhão de pessoas em áreas de proteção dos mananciais em São Paulo (Represas Billings e Guarapiranga). Inclusive a violência que tem sido qualificada como “urbana”, e que cresce a partir do início dos anos 1980, tem relação com esse universo que desconhece normas, não só para o uso e a ocupação do solo, mas também para a resolução de conflitos. A consequência da inexistência do contrato social, a ausência do Estado com suas leis, cortes e tribunais, a ignorância sobre direitos e deveres não são aspectos banais, mas explicam muito sobre as fontes da violência crescente e que chegam a impactar a expectativa de vida masculina no país devido a mortes por homicídio.⁷

Francisco de Oliveira já discorreu sobre a funcionalidade da autoconstrução da moradia (e acrescentaríamos, de parte da infra-estrutura urbana) para o barateamento da força de trabalho, contribuindo para o processo de industrialização no Brasil.⁸ Nem políticas públicas e nem mercado privado responderam às necessidades do assentamento da população migrante das cidades. Ela se deu portanto sem financiamento público ou privado, sem o conhecimento técnico organizado, sem seguir a legislação.

Esse processo lento e progressivo de produção da moradia – que não é propriamente capitalista, mas que contribui com a acumulação capitalista – serve de exemplo para desvendar um dos paradigmas do ambiente urbano no Brasil. Se, de um lado, a produção de parte da cidade que aloja moradores de baixa renda é mantida por eles próprios; de outro temos um mercado privado que também não tem uma “vocação” capitalista *strictu sensu*: apenas 30% da população urbana, quando muito, têm acesso

5. Em 2003, os 10% mais ricos da população se apropriavam de 75% da riqueza contabilizada, restando 25% da riqueza para os demais 90% da população. De cada 10 famílias ricas, 8 moravam nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília (POCHMAN, 2004).

6. Ver a respeito Castro e Silva (1997), Andrade (1998) e Souza (1999), sobre a quantidade de domicílios ilegais em São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, respectivamente.

7. Ver a respeito Simões (2000). Ver ainda Maricato (1996) e Labhab (2004).

8. Ver Oliveira (1972) e Maricato (1979).

ao produto do mercado. Ele se dirige a uma elite e oferece um produto que confere distinção: um apartamento com vários banheiros e equipamentos que correspondem a um clube em condomínio fechado em localização também plena de simbologia distinguidora.⁹

Vamos adotar esse paradigma como central para buscar uma entrada estratégica na questão urbana no Brasil e refletir sobre a Política Nacional de Habitação que está sendo implementada pelo Ministério das Cidades, criado em 2003. Partimos do pressuposto de que a dificuldade de acesso à moradia legalizada é um dos elementos centrais da desordem urbana (que por outro lado constitui uma ordem e obedece a uma lógica) identificada especialmente na ocupação irregular do solo e na segregação territorial. A identificação de raízes tão profundas dessa cultura patrimonialista não desestimula a formulação de propostas transformadoras, mas fornece elementos da realidade que devem ser considerados: nenhuma mudança será rápida e nem poderá deixar de levar em conta os valores sociais e a mentalidade historicamente construídos. Desconstruí-los é uma das tarefas da Política Nacional de Habitação e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, daí a importância da formação de agentes sociais que assumam novas identidades.

Antes de abordar a proposta que alimentou a construção da Política Nacional de Habitação no Ministério das Cidades convém, ainda que rapidamente, expor algumas informações sobre a própria criação do ministério.

A criação do Ministério das Cidades

A proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. A última proposta de política urbana implementada pelo governo federal se deu no regime militar (1964-1985). Com a crise fiscal que atingiu o país em 1980 e a falência do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro do Saneamento, a política urbana e as políticas setoriais formuladas e implementadas pelo Regime Militar entram em colapso. Desde 1986 a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. Não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta.

Em contraste com a pouca importância dada pelo executivo federal à questão urbana, nesse mesmo período consolidou-se um forte movimento social que, sob a bandeira da reforma urbana, reuniu profissionais, lideranças sociais, sindicalistas, ONGs, integrantes da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos. Os primeiros passos desse movimento foram dados ainda nos estreitos espaços de participação política existentes na vigência do regime militar. Nos anos 1980 esse movimento cresceu, acompanhando a exigência generalizada na sociedade por liberdades políticas. Uma de suas vitórias mais expressivas foi a apresentação de uma emenda de iniciativa popular à Constituição Federal de 1988 e a conquista de inclusão na Carta Magna da função social da propriedade e da função social da cidade. Outra vitória expressiva veio 13 anos depois, com a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Este forneceu uma nova base jurídica para a política urbana no Brasil, regulamentando os artigos 182 e 183, referentes ao tema urbano da Constituição Federal.

9. Ver a respeito, Instituto Cidadania (2000) e Ribeiro (2005).

Durante esses anos marcados pela abertura política e retorno das eleições diretas para prefeito das capitais (1985) e presidente da República (1989), os movimentos de passaram a ocupar imóveis verticais vazios em áreas centrais das metrópoles. Com a retomada das eleições diretas para prefeitos das capitais em 1985, o período acima também apresenta experiências inovadoras nas administrações municipais, das quais a mais famosa foi o orçamento participativo, que alcançou seu melhor desempenho na prefeitura de Porto Alegre.

Por inúmeras vezes foi formulada a proposta de criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas no decorrer dessa luta social. No entanto, foi no Projeto Moradia, divulgado em 2000, que o Ministério das Cidades foi formulado mais claramente. O Projeto Moradia foi elaborado por 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, convidadas por Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de uma ONG – Instituto Cidadania – por ele presidida. Após ouvir interlocutores de vários setores da sociedade, a equipe convidada formulou uma proposta – cuja redação final foi de Aloysio Biondi – da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades.

O Ministério das Cidades tem sua criação, portanto, ligada a esse movimento social urbano que teve início ainda nos anos 1970 e que acumulou forças nas duas décadas seguintes na luta pela democratização do país e pela reforma urbana.

Estrutura do Ministério das Cidades

O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a moradia, o saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – mobilidade e trânsito.

Considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, foi criada uma quarta secretaria, que se ocupa especialmente do planejamento territorial e da regularização fundiária. Como essas competências são essencialmente das prefeituras municipais, o governo federal pode ter um importante papel coordenador, fomentador e financiador de estudos e ações.

As inúmeras propostas de política urbana que não saíram do papel após 1985 e a pouca eficácia que teve a política autoritária do regime militar reforçam a convicção de que apenas uma formulação que resulte de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas. Para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações.

Para iniciar um amplo processo participativo de discussão e formulação da PNDU, o Ministério das Cidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003, e a segunda, em 2005. As conferências nacionais foram precedidas de

conferências municipais e estaduais que trataram de debater teses e propostas previamente preparadas, bem como de eleger delegados para a conferência nacional. Cerca de 2.800 delegados (de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades de ONGs, de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda de instituições governamentais e legislativas) participaram dos encontros nacionais. O Conselho das Cidades, eleito na primeira conferência nacional, e as quatro Câmaras Técnicas que o compõem (ligadas às quatro secretarias nacionais) começaram a funcionar no início de 2004. O Conselho aprovou as propostas das políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano. Aprovou ainda a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos.

Programas urbanos e política nacional de habitação: elementos estratégicos da PNDU

Seguindo a proposta do Projeto Moradia, a Política Nacional de Habitação (PNH) tomou como ponto de partida que a moradia na cidade adquire sentido apenas no contexto da política urbana. Ainda de acordo com o Projeto Moradia, a PNH depende fundamentalmente de três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. Os aspectos relacionados à construção civil estariam dependentes dessa matriz formada por fatores determinantes.

A articulação entre terra e financiamento mostra-se indispensável para garantir o sucesso de uma ação que pretende minimizar a exclusão territorial. Sem essa articulação, a injeção de recursos financeiros num mercado patrimonialista pode inflar o preço da terra e dificultar o acesso à moradia em vez de ampliá-lo, o que ainda não está descartado que possa acontecer.

Em relação à política fundiária, o Ministério das Cidades lançou em 2005 a Campanha do Plano Diretor Participativo (tratada por Raquel Rolnik em outro texto deste boletim). A equipe de profissionais que coordena essa campanha no Ministério das Cidades não desconhece que a eficácia do planejamento urbano no Brasil é questionável. Como mencionamos anteriormente, planos e leis são aplicados de acordo com as circunstâncias. A experiência histórica com planos diretores no Brasil mostra que eles se aplicam apenas a uma parte da cidade, tomam o mercado como referência e ignoram a demanda da maior parte da sociedade, bem como ignoram a cidade ilegal. Flávio Villaça desenvolveu acuradas análises sobre o caráter ideológico e manipulador dos planos diretores no Brasil (VILLAÇA, 2005).

No entanto, a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, com a possibilidade de utilização do Estatuto da Cidade, isto é, com a participação democrática, e inclusão de instrumentos que garantam a função social da propriedade, é uma oportunidade única para ampliar o debate político e para formar militantes para a luta por uma cidade mais justa.

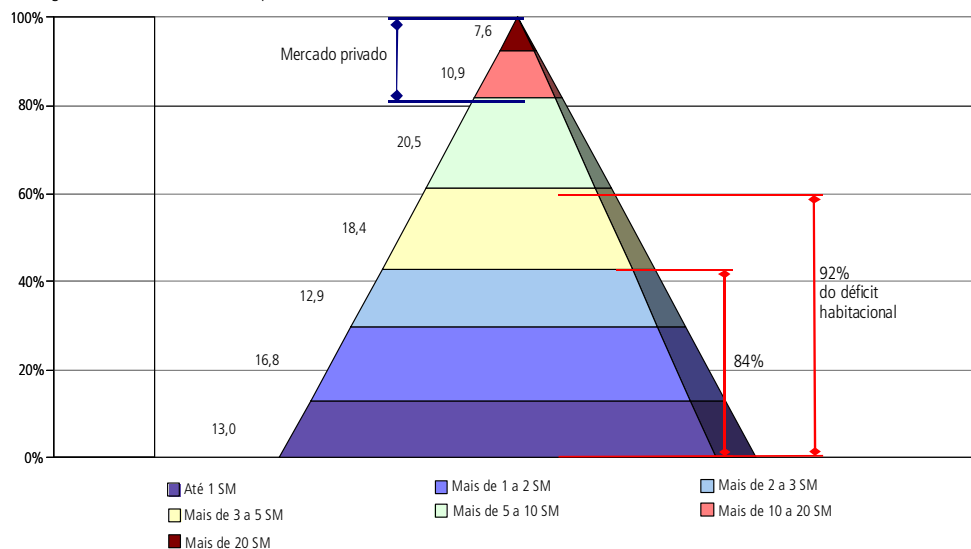
O tema da regularização fundiária e imobiliária mereceu a criação de um programa específico nunca antes considerado pelo governo federal – o Programa Papel Passado. O reconhecimento da condição legal de moradia de significativa parcela da população implica criar direitos e mudar conceitos em esferas antes intocadas, como é o caso dos cartórios de registro de imóveis, cuja associação assinou um convênio com o Ministério das Cidades.

Na área do financiamento à habitação o Ministério das Cidades propôs um novo Sistema Nacional de Habitação, cujo desenho visa reunir os esforços dos governos (União, estados e municípios) e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares, para combater o déficit habitacional.

A tese que orientou o desenho do novo modelo foi desenvolvida no citado Projeto Moradia. O estudo constata que no Brasil o mercado privado oferece um produto de luxo que abrange menos de 30% da população e que a classe média tem se apropriado dos recursos subsidiados utilizados na promoção pública de moradias, deixando a população de baixa renda sem alternativas. Resultante desse quadro, o déficit habitacional está concentrado nas faixas de renda mais baixas: 92% está situado entre 0 e 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos conforme explicita o gráfico seguinte.

GRÁFICO 1
Pirâmide de renda (população por faixa de renda) – Censo de 2000

Abrangência do mercado residencial privado e déficit de moradias nas faixas 0 a 5 e 0 a 3 SM



Fontes: Renda e déficit habitacional: Fundação João Pinheiro, 2000/Mercado residencial privado: Projeto Moradia 2001.

Na proposta que está sendo implementada, o novo Sistema Nacional de Habitação está dividido em dois subsistemas: subsistema de Mercado e subsistema de Habitação de Interesse Social. Segundo a tese que sustenta a PNH, é preciso combinar ações que ampliem o mercado privado em direção às classes médias que atualmente não encontram alternativas para sua moradia e ações de promoção pública que dêem conta da população de rendas mais baixas, especialmente aquelas situadas no intervalo de 0 a 5 salários mínimos. Dessa forma espera-se evitar que as classes médias se apropriem dos recursos públicos (ou semipúblicos como o FGTS), como aconteceu durante os anos que precederam o governo Lula, conforme mostra o gráfico abaixo.

A necessidade de ampliação do mercado privado de habitação inspirou um projeto de lei proposto pelo governo federal e aprovado no Congresso Nacional de modo a dar segurança jurídica aos investidores na produção de imóveis: a Lei nº 10.391/2004, que visa dar segurança a promotores, financiadores e compradores. Medidas complementares pressionaram a desova de recursos de poupança (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE), que estavam retidos no Banco Central, para investimento em habitação de mercado.

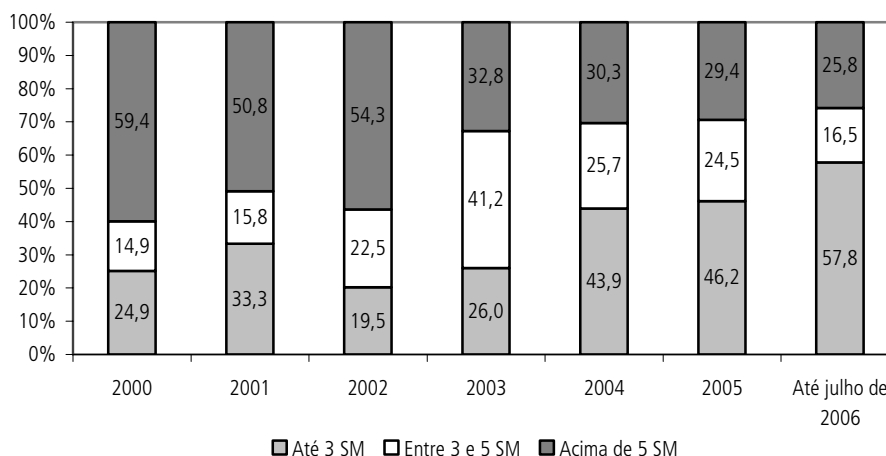
Para 2006, os bancos terão no mínimo R\$ 8,7 bilhões para investir no mercado privado incluindo R\$ 2 bilhões da Caixa. O orçamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para 2006 também se mostra excepcional, se comparado a todos os anos das últimas duas décadas. Apenas para habitação prevê-se a aplicação de aproximadamente R\$ 10,3 bilhões. A soma total de R\$ 19 bilhões para o investimento em habitação (em 2005, foram R\$13,7 bilhões, já superando as marcas dos anos anteriores) constitui uma novidade na história recente do país (especialmente após o declínio do SFH, no início dos anos 1980). Todo esse arranjo depende do comportamento do mercado (espera-se que ele amplie o acesso à moradia para a população situada entre 5 e 10 salários mínimos) e que as operações estruturadas (parceria público/público) sejam eficazes ao priorizar as faixas situadas abaixo de cinco salários mínimos.¹⁰

A restrição orçamentária dada pela política fiscal – pagamento da dívida externa inflada por altas taxas de juros; 4,25% de superávit primário – constitui um evidente obstáculo para uma política social abrangente. Essa dificuldade não foi resolvida mas contornada por iniciativas tomadas na gestão do FGTS, o qual apresentou significativo crescimento na arrecadação decorrente do crescimento do emprego formal nesse período.

O gráfico 2 revela como os recursos que estão sob gestão federal foram sendo adequados à proposta de priorização das rendas mais baixas.

GRÁFICO 2

Investimentos em habitação por faixas de renda, de 2000 a julho de 2006



Fonte: MCidades/SIS Gerencial e Relatórios CEF.

Obs.: Fonte de Recursos: FAT, FAR, FDS, OGU, FAT, Caixa, SBPE.

O subsistema de Habitação de Interesse Social inclui a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), aprovado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o FNHIS. Com a implementação desse fundo, estados e municípios

10. O Conselho Curador do FGTS aprovou a Resolução nº 460 proposta pelo Ministério das Cidades no final de 2004 contendo essa orientação. A proposta foi coordenada pelo então Secretário Nacional de Habitação, Jorge Hereda, que no início de 2005 assumiu a vice-presidência de Desenvolvimento Urbano da Caixa, onde se dá a aplicação dos recursos federais destinados à habitação.

devem se incorporar ao sistema para ampliar o esforço de dar uma resposta massiva ao problema da habitação.¹¹

A eficácia da proposta da nova política habitacional depende do comportamento do mercado e da persistência do governo federal na regulação do mercado privado para induzi-lo a ampliar o acesso à classe média e da canalização dos recursos públicos para a habitação de interesse social.

A Caixa implementou várias mudanças nos procedimentos de aprovação de projetos em 2005 não apenas para dar conta do aumento dos recursos destinados à habitação e ao saneamento como também em decorrência da reorientação de sua aplicação .

Conclusão

A criação do Ministério das Cidades e o processo de formulação da PNDU, com participação social, tende a ser um forte impulso para incluir a questão urbana na agenda política brasileira. O Ministério das Cidades articula transversalmente a questão financeira e fundiária buscando definir políticas gerais e setoriais integradas – habitação, saneamento ambiental e transportes – para as cidades, sem desconhecer as competências municipais e estaduais. A Política Nacional de Habitação articula terra e financiamento sendo, portanto, dependente da cooperação entre diferentes esferas da federação.

Apesar dos limites dados pelo ajuste fiscal, os recursos de financiamento residencial foram ampliados tanto para o mercado privado (com a regulação estatal) quanto para a baixa renda com as mudanças concebidas em 2004 e 2005.

Essa construção é recente e sua consolidação depende da defesa e continuidade dos pilares que a inspiraram, o que não está completamente assegurado em razão dos interesses em jogo, cujas raízes são históricas, como lembramos no início desse texto.

Apesar dos percalços, é preciso festejar a criação de paradigmas inovadores que estão aí disputando o espaço de referência para as ações do Estado ou da sociedade na busca de democracia e justiça social.

Referências

ANDRADE, C. F. de S. L. *Parâmetros urbanísticos em loteamentos irregulares e clandestinos na Zona Oeste do Rio de Janeiro*. 1998. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, FAU, Rio de Janeiro.

CASTRO M. C. P. de; SILVA, H. M. B. da. *Legislação e mercado residencial em São Paulo*. São Paulo: LabHab /FAU-USP, 1997.

COSTA NETO, J.de B. *Os efeitos e as origens da indisciplina da documentação e do registro imobiliário na implantação de unidades de conservação do Estado de São Paulo*. Trabalho programado apresentado para a qualificação para o doutoramento. São Paulo, Programa de Pós-graduação, FAU-USP, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades/PNUD, 2004

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: IC, 2000.

11. A criação do Fundo Nacional de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005) é resultado de um projeto de Lei de iniciativa popular que foi entregue ao Congresso Nacional em 1992 acompanhado de mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores.

LABHAB. *Parâmetros para urbanização de favelas*. São Paulo: Labhab FAU/USP/Finep/CEF, 2000 (Relatório de pesquisa).

_____. *Jardim Ângela: Plano Habitacional e Urbano*. São Paulo: Labhab/FAU/USP/PMSP, 2004.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. et. al. outros. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo – desigualdade, ilegalidade e violência*. São Paulo, Hucitec: 1996

_____. *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Ômega, 1976

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos do Ministério das Cidades*. Brasília: MCI-dades/Governo Federal, 2004

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *O livro branco das superindustrializações*. Como dar fim a essa 'indústria'. Brasília, 1999.

RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). Regiões metropolitanas brasileiras. In: *Conferência Nacional das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

SAULE, N. Cooperação federativa no Brasil. In CD 2. *Conferência Nacional das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

SILVA, H. M. B. Políticas de Habitação e Preço da Terra. *Revista Oculum*, número especial sobre Gestão da Terra e Habitação de Interesse Social. Campinas: FAU/Puccamp, 2000.

_____. *Terra e Moradia*. Tese Doutorado 1997 – Universidade de São Paulo, FAU, São Paulo.

_____. *Maltratada e maltratada, a intervenção da prefeitura de São Paulo para a regularização da periferia da cidade após a Lei Lehman*. 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, FAU, São Paulo.

SIMÕES, A de G. *A mortalidade no Rio de Janeiro e seus efeitos na redução da sobrevivência masculina*. 2000. Dissertação mestrado, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

SOUZA, A.M.G. *Limites do habitar*. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, FAUUSP, 1999 (doutoramento).

VAINER, C. *Pátria, empresa e mercadoria*. In: ARANTES, O. e outros. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000

VILLAÇA, F. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: Souza, M. A. A. de, e outros. *Metrópole e globalização*. São Paulo: Cedesp, 1999.

_____. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: Publicação em meio digital disponível no site <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>, agosto de 2005.