

Está na Hora de Ver as Cidades Como São de Verdade

Carlos Nelson F. dos Santos

A maioria dos brasileiros não dá a menor atenção ao lugar onde vive. Tal desinteresse, ainda que explicável pelas rupturas causadas nos cem últimos anos, dominados por um processo de urbanização inédito, é muito de se lamentar. Através de relações diretas e imediatas com seu entorno e sua vizinhança o indivíduo pode ver e entender o resto do mundo. Assim, será capaz de ver e entender a si mesmo e se dispor a desempenhar papéis ativos. A experiência da vida urbana deveria ser, também, uma espécie de aprendizado que levasse as pessoas a se tornarem habitantes próprios e apropriados, ou, em outras palavras, que os tornasse cidadãos e políticos (membros participantes da assembléia da *polis*).

Nestes meados dos anos oitenta, já existem mais de 70% de brasileiros vivendo em cidades. Quantos se preocuparão com as questões de cidadania? Trata-se, sem dúvida, de tema complicado, pois dois terços dessa imensa quantidade de gente (quase 70 milhões) estão muito ocupados em arranjar algum dinheiro para comprar comida. Famílias que têm de sobreviver às custas de, no máximo, três salários mínimos mensais não devem estar muito propensas a reflexões. . . Terão, porém, de enfrentar alguns desafios bastante concretos que dizem respeito à sua localização no espaço. Uma lei física simples (a da gravidade) obriga a que se arranjem como possam, nos locais que estiverem disponíveis. Leis sociais, nada simples, determinarão que,

conforme o lugar que ocupem e o tipo da moradia, sejam classificados de uma determinada maneira. Os mais pobres, manipulados pelas complicadas relações em uma sociedade que deseja ser de mercado, caracterizam, onde quer que estejam, a pior situação, a menos valorizada.

De vez em quando me perguntam qual o maior problema urbano brasileiro. Nem é preciso pensar duas vezes: *É terra!* Todo mundo precisa morar, inclusive a massa predominante dos que não têm recursos. A única porta estabelecida é a compra do direito a ocupar um pedaço de terra, seja na sua tradução direta (um lote), ou idealizada (uma fração de condomínio). Como isso era impossível, desde o início do século só resta para os migrantes que viam na cidade a tábua de salvação o apelo ao comportamento marginal. Virou lugar-comum o crescimento às custas de favelas, zonas decadentes e loteamentos semilegalizados nas periferias de grandes centros. O poder público se limitou a olhar para tudo isso com a maior indiferença. Pode-se dizer o mesmo do conjunto da sociedade. Virou um hábito, uma "normalidade", contar com tipologias habitacionais que, mesmo submetidas a campanhas de "extermínio" sistêmicas, sempre foram convenientes. Serviram bem como válvulas de descompressão e resolveram contradições situadas muito além das fronteiras urbanas.

Depois de quase um século de posturas de avestruz, é chegado o momento de deixar de

sonhar. Não foi só o governo. A sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da Abolição e da República Velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então, era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos... Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos. Aí o onirismo se torna insuportável; o melhor a fazer é acordar. Suponho que a primeira atitude de quem desperta é se certificar do que está em volta, reconhecer o ambiente e sua posição dentro dele. Deve ser por isso mesmo que em todas nossas cidades expressivas estão espocando movimentos e associações de moradores, possível sinal de um grande espreguicamento cívico.

O documento do *Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação* ficou meio atropelado depois do 28 de fevereiro. Mesmo assim, merece um bom elogio: é interessante e corajoso. Talvez, se tem algum defeito, é o de ter se limitado demais à questão que lhe pediram para enfrentar: o que fazer do SFH. É provável que, por esta razão, não tenha focado com as prioridades devidas um alvo tão crucial como a terra e o uso de sua propriedade.

É preciso, no entanto, fazer justiça ao anexo I — *Sugestões Sobre a Questão Urbana com Vistas à Assembléia Nacional Constituinte*. Nele aparecem diversas referências implícitas e explícitas à terra e aos direitos sobre ela.

Não creio que a Nova Constituição deva ser recheada de lembretes sobre cidades e condições de moradia precárias. Para falar a verdade, o ideal para a Lei Maior seria fazê-la tão sucinta quanto possível. Assim, corresponderia bem ao nosso momento e ao grau de conscientização política da maioria. Se sássem algumas regras apenas que pudessem ser decoradas com facilidade na escola primária, estaria atingida a meta democrática. De que adiantam estatutos “perfeitos” na forma e conteúdo que ninguém conhece? Foi assim tantas vezes antes...

Não sou ingênuo a ponto de acreditar que teremos uma Constituição como a que descrevi. Espero, porém, que os que a escreverem tenham o bom-senso de se restringir ao essencial. No que diz respeito à urbanização e à habitação o essencial é terra. Uma redefinição nos conceitos de propriedade, ainda impregnados de visões rurais e remontando a eras manuelinas, já bastaria. Só isso já faria um bem imenso às cidades como são de verdade.

Gostaria de uma Assembléia Constituinte muito cônica das suas novas responsabilidades urbanas. Seria ótimo que quem estivesse lá lembrasse sem parar que estaria legislando para um país de cara nova, onde haverá, a cada dia, maiores contingentes de população em cidades. Que não esquecessem que a economia e a prática política passam e passarão mais e mais por fundos de agulha urbanos. Mesmo tão pouco já é ilusão ou viés de minha parte. Nem partidos, nem seus candidatos estão muito atentos a tais assuntos. Não ousam falar deles, nem apresentam programas especiais. Em compensação, não há muita gente fazendo cobranças neste sentido. É forçoso aceitar que o tema é incipiente para a opinião geral. Deverá ganhar destaque daqui a uns dez ou vinte anos. Aí, quem sabe, em uma nova tentativa...

O melhor é deixar as propostas ideais de lado e voltar para as “sugestões”. Elas começam cheias de boas intenções, expressas no item I. Estão lá as categorias indefectíveis de sempre: população carente; qualidade de vida; crescimento; dignidade; indivíduo; cultura; renda. Parece que, sem estes rótulos, ninguém no Brasil poderia dizer nada na área dos programas de “alcance social”. Teria sido mais fácil e menos banal lembrar que a maioria dos habitantes de cidades tem um problema de moradia porque não existem fórmulas de acesso à indispensável e indiscutível propriedade.

Há, no entanto, no finalzinho da página, uma lembrança mais do que justa e oportuna: é dever do Estado subsidiar famílias carentes para que melhorem suas condições de habitabilidade. Foi preciso levar vinte anos assumindo as artificiais posições do Banco Mundial, que defende o sofisma que qualquer subsídio ou doação é uma injustiça, para chegar a uma formulação realista frente à situação política e social do país. A verdade é esta mesma: se não houver uma substancial transferência de recursos a fundo perdido, ninguém será capaz de produzir impacto sério no panorama da habitação popular. De onde vão sair os fundos é outra história. No país em que, no auge do frenesi especulativo, o governo, com toda tranquilidade, deu montes de dinheiro a empresários e grandes proprietários rurais, o dilema não é tão insolúvel. É só dar uma guinada política e fazer a cornucópia jorrar para outro lado. Devo dizer, porém, que preferia ver o povo, através de ações milimétricas nos centros urbanos em todo país, provocar a mudança de direção ele mesmo. Isso será inevitável, aliás, se os desejos de democratização forem em frente.

O famoso déficit de moradias nos países pobres é apenas uma das muitas expressões de seu estado de dependência e da incapacidade estrutural de gerir o dinheiro público. A moradia (e sua implantação urbana) é um bem de consumo caríssimo, o mais caro talvez que as famílias normais tenham de enfrentar. Transformada em mercadoria pelo capitalismo, a habitação moderna vira um símbolo inatingível. Cada vez mais são agregadas exigências que superam tanto os modelos tradicionais quanto os possíveis. Foi preciso que alguns países ficassem muito ricos e que soubessem distribuir bem a renda internamente para que seus padrões de moradia sofressem alguma homogeneização.

No caso do Brasil vai ter de se chegar a algum consenso sobre o nível geral mínimo que se pretende atingir e de onde sairá o financiamento. Aí será preciso fazer opções. O debate será, por certo, bastante difícil. Eu, por exemplo, tenderia a dar prioridade a programas abrangentes que gerassem empregos produtivos. No *front* urbano, deveriam vir na frente as articulações transporte de massa/acesso à terra. Só depois se poderia pensar na infra-estrutura e na construção habitacional *strictu sensu*. Como se vê, justo o contrário do modelo seguido no país nos últimos vinte anos.

No item II há uma tentativa de fixar competências para as diversas esferas de poder. À União são atribuídas capacidade normativa geral, diretrizes para ocupação do território, regras sobre o uso da propriedade, definições sobre tributação.

A isto poderia ser agregada a formação, em escala nacional, de fundos de financiamento e investimento, mais ou menos como já é feita atualmente pelo SFH, desde que expurgado dos seus vícios mais renitentes.

Aos Estados foi deixada a participação nas Regiões Metropolitanas, a legislação sobre localização industrial, o desenvolvimento de sistemas de médias e pequenas cidades e a criação de novos centros. Boas intenções, de certo, que ignoram, porém, que as grandes decisões sobre localização industrial e criação de cidades tem sido historicamente vistas no Brasil como assuntos nacionais. Em compensação, o documento esquece de dois papéis indispensáveis que poderiam ser desempenhados pelos Estados: orientação tecnológica para a produção da moradia e planejamento e implantação de infra-estrutura. A maioria dos serviços urbanos (água, luz, saneamento) já é de competência de companhias estaduais. Será preciso articular melhor sua ação com os interesses locais, através de convênios com as Prefeituras.

As recomendações para Regiões Metropolitanas no fundo são as mesmas feitas para os Estados, levando em conta a interdependência dos Municípios envolvidos. Aqui o grande desafio da Constituinte será como estabelecer, de fato, órgãos metropolitanos eficientes, ativos e com respaldo democrático. Último fruto do período de repressão mais forte, as entidades metropolitanas ficaram incompletas, não passando de meras formalizações. Surgidas no canto de cisne dos tempos do "milagre", nunca ninguém soube precisar de onde sairia o dinheiro para seus programas, necessariamente ambiciosos. A questão continua em aberto. É necessário lembrar que, além dos nove já reconhecidos por Atos Complementares, haverá, no mínimo, mais uns dez aglomerados do gênero no país, à espera de institucionalização. É importante dar atenção ao assunto, pois os fenômenos de metropolização tendem a fornecer os modelos para o desenvolvimento urbano geral.

Finalmente, ficariam para o Município as ações substantivas nos campos da habitação, desenvolvimento urbano, uso do solo e edificação nas cidades. Proposição muito sadia, pois o único roteiro viável para descentralização terá de passar pelas Prefeituras. Dos poderes executivos, é o que está mais perto da população, cuidando dos assuntos que compõem seu cotidiano. Prefeitos podem errar e até costumam errar muito. . . Mas tem também (com exceção dos que governam os poucos centros muito grandes) de prestar contas de imediato, de se explicar. O povo que mora em cidades terá de se habituar a cobrar seu desempenho no dia-a-dia; só então começará a saber como praticar a democracia.

Aqui, é oportuno deixar um pouco de lado a Constituinte e lembrar que a motivação básica do relatório é reformular o SFH. Ao longo de suas páginas surgem inúmeras referências à maior dívida do Banco Nacional de Habitação com a sociedade brasileira: sua doentia e sempiterna desconfiança. Até hoje, tudo o que era fraco e pequeno encontrou as portas do BNH bem fechadas. Os pobres só puderam se apresentar sob tutela, enquadrados nos programas de Cohabs, ou "cooperativados" à revelia. Quando se lembravam deles, era para usá-los como massa de manobra em invenções eleitoreiras espertas como o recente Promorar. Até as Prefeituras, partes do poder constituído, jamais foram vistas como parceiras dignas. Segundo depoimento de um funcionário do Banco, para aprovar o pedido de financiamento de um pequeno Município do interior é exigido um *dossier* com mais de trezentas páginas. Enquanto

isso, grandes negócios, como os da Delfin, se resolviam com três laudas.

A síndrome da desconfiança deve ser submetida a uma crítica para valer quando se pensa em reforço da democracia. Por que tanto medo de esfacular as ações até às suas conseqüências mais milimétricas? Por que não entregar o controle aos mais legitimados para exercê-lo, pois, afinal, são os que pagam? Nos mesmos vinte anos que o SFH demandou para montar seu retumbante fracasso, desenvolveram-se à larga os sistemas e compromissos que o *status quo* insiste em continuar chamando de "informais". Através deles as massas urbanas adquiriram algum direito à terra e chegaram a gerenciar a produção do próprio abrigo em proporções impressionantes. Para cada casinha resultante da ação oficial, surgiram outras quatro ignoradas, fora do esquema. Um milagre de eficiência? Não, apenas a não-presença da monumental e esterilizadora máquina burocrática do governo. Como o assunto não é bem de *leis e regulamentos*, temos de admitir que estamos em pleno campo dos *comportamentos*, território onde o Banco jamais se preocupou em acertar o passo com os brasileiros. Também, sendo um filho diletado de 1964, por que teria de fazê-lo?

No item III, o documento analisado fala dos *Direitos Econômicos e Sociais*. Logo no início, propõe que é dever do Estado assegurar a todos condições de moradia digna. Isto ninguém pode discutir. Fica só uma grande dúvida: como e até que grau irá fazê-lo? Quais serão os limites de sua intervenção, no cumprimento da obrigação constitucional? Vale a pena voltar a pensar no que já disse antes: o país é pobre e o quadro habitacional espelha todas as suas deficiências. Está implícita a questão da escolha entre diversas intervenções. Como estabelecer hierarquias e qual é a abrangência da expressão *assegurar*?

Nesse particular, abrem-se três alternativas polares. A primeira hipótese é que o Estado assumira tudo e dê as casas, os terrenos, a infraestrutura e os serviços para os mais carentes, sem pedir nada de volta. Mesmo que tal ação fosse desejável, seria impossível pela escala da demanda a atender.

A segunda fórmula consistiria no "aproveitamento" do que já existe através de um processo de oficialização. É bastante real o perigo dos projetos de mutirões, ajudas-mútuas e participações comunitárias que mal disfarçam a incorporação de mão-de-obra grátis aos velhos planos empresariais de sempre. Neste esquema o povo apenas comparece como bucha de canhão para decisões políticas telecomandadas.

Finalmente, o Estado poderia funcionar como o garantidor de espaços para o entendimento entre os diversos atores envolvidos. A população, até hoje a parte mais fraca, tratada como se não tivesse direito algum, deveria ser estimulada a fazer seus *lobbies*. A arena política, em tal caso, deveria ser montada como um espaço neutro, onde o povo poderia participar, antes de tudo, nas gestões decisórias. Deixar que faça o que sempre fez e tentar encampar os resultados não é das atitudes mais honestas. O ineditismo da solução consistiria em deixar os pobres fazerem o que nunca fizeram: mandar um pouco nas decisões sobre sua moradia e localização urbanas.

A adequação da propriedade ao interesse coletivo já é preceito constitucional vigente, o que demonstra como é velho o sonho. Não foi realizado porque os principais beneficiados nunca se preocuparam muito com seus direitos. Estavam ocupados com ações mais comezinhas para poder fazê-lo. Não adiantará nada escrever na Constituição belas frases se não houver pressões populares que as suportem. Trata-se de uma conquista que, no Brasil, ainda exigirá bastante esforço e mobilização. Dependerá, em última instância, de uma conscientização progressiva, realizável através da análise da própria vida urbana. Se existe no momento, ainda está em estado semi-latente.

As propostas de uso do estatuto de preempção e da desapropriação baseada em valores declarados para pagamento de impostos são francamente idealizadas. Incluí-las na Constituição, sem avaliar seu impacto político entre as classes mais altas e sobretudo na classe média, é preciso moderar expectativas. Leis já aprovadas precisam moderar expectativas. Leis já aprovadas como a 6.766, que regula o parcelamento de terras urbanas, abrem bons espaços para reflexões. Apesar das intenções louváveis, a Lei 6.766 só conseguiu entrar, no dia-a-dia, negociações e interações que tinham fortes motivações lógicas para ser como eram. Resultado: o parcelamento desenfreado de franjas e periferias parou, é bem verdade. Em compensação, não se está registrando qualquer indício de ocupação e adensamento de vazios intermediários. Se não estão mais sendo oferecidos lotes irregulares e desprovidos de serviços e infraestrutura aos pobres, também cessou de haver alternativas. A médio prazo há grandes ameaças de colapso, pois só estão restando as intervenções oficiais, que são mínimas, e as favelas, relativa novidade longe dos núcleos dos grandes aglomerados.

O usucapião urbano é velha reivindicação dos movimentos favelados. Para pensar nele, além de se estar disposto a enfrentar os interesses dos proprietários, será preciso encarar duas dificuldades. A primeira diz respeito à regulamentação do direito, terreno perigoso e movêdico. Todas as orientações que conheço tendem ao moralismo e são cheias de "não-podes", supostamente garantidores da ingenuidade e felicidade faveladas. Vários estudiosos já demonstraram, no Brasil e no mundo, que o universo das favelas é cheio de regras internas, depende de compromissos intrincados e que não vale a pena ignorá-los.

A segunda dificuldade diz respeito ao "direito" de invadir que, nos termos do documento, parece até legitimado através do curto prazo exigido: três anos. Será essa, de fato, a posição mais inteligente ou servirá apenas para alertar camadas dominantes e classe média para que se defendam do "perigo"? Mais inteligente seria encarar de vez a necessidade de abrir o território urbano a ocupações previstas e planejadas. O governo aí teria importante papel: ofereceria os terrenos e daria subsídios técnicos para seu uso, além de coordenar a entrada de pessoas, a construção de moradias e posterior evolução das condições urbanísticas e habitacionais. Invasões oficializadas, bem organizadas e projetadas, com suporte dos órgãos públicos. Isto é possível sim, e tem até sido testado com êxito relativo em outros países. Se fosse montado um programa do tipo, indicaria como candidatos prioritários os moradores da rua e os ocupantes de câmodos alugados em "avenidas" nas periferias ou dentro das favelas assentadas. No momento, identifico essas opções como as piores nas cidades brasileiras. O assunto é básico e voltarei a ele no final.

A revenda de imóveis desapropriados pelo governo para atender a demandas sociais e de acordo com regras diferentes das estabelecidas é uma boa proposição. É extraordinário como o poder tem a capacidade de se enredar nas teias de sua própria burocracia... Convém lembrar, por outro lado, que isso não acontece por acaso. A própria preservação das situações de mando exige cristalizações que acabam virando uma espécie de gaiola.

Para finalizar, retorno às finalidades precípuas do relatório: ele serve para reavaliar o Sistema Financeiro da Habitação. É urgente fazê-lo passar das grandes idealizações às humildes

práticas efetivas. As vocações sociais do BNH jamais se cumpriram. Poupança voluntária ou obrigatória (FGTS) nunca foram encaminhadas para atender, com prioridade, às necessidades da massa. Pior: o desvio do capital para onde o conduziram as lógicas de remuneração, permitiu, nos anos setenta, a tomada de assalto das áreas urbanas mais valorizadas por edifícios de apartamentos para a classe média, construídos indiscriminadamente. Triste consequência de planos de desenvolvimento habitacional mal pensados, em que a mera ansiedade em aplicar e tomar dinheiro substituiu a obrigação de pensar nas cidades como conjuntos a equilibrar.

O SFH tem um enviesamento insidioso: sempre insistiu em pensar em renda como a base para a oferta de bens e serviços urbanísticos e habitacionais. A experiência tem demonstrado que o ângulo dos pobres é outro: para eles uma boa localização e a possibilidade de uso de espaços adequados é que levam a aumentar sua renda. A cidade, dentro de tal perspectiva, se desdobra como um campo potencial, aberto e infinito para a realização de negócios e obtenção de ganhos. Caso esta visão não seja adotada, ou, pelo menos, compreendida, será complicado, inútil, usar fórmulas financeiras para os não inseridos no "mercado formal". Frente à dramática situação do "povo da rua" que anda invadindo nossas metrópoles, será preciso inventar, o quanto antes, planos de emergência para quem não tem renda nenhuma.

Terras Urbanas... Existem? Onde estão? Se se trata de extensões contínuas, o governo federal está convocado a dizer algo. Seus melhores especialistas gastam bastante massa cinzenta para fazer leis cheias de artifícios, enquanto denunciam pretensos "latifúndios urbanos", resultantes de especulações maldosas. Elas existem, sem dúvida, mas a expansão dos nossos maiores centros está entravada por grandes proprietários como a Previdência Social, as Forças Armadas, as Universidades, a Rede Ferroviária etc, etc. São terrenos enormes, maiores às vezes que Municípios inteiros (como acontece na Baixada Fluminense), vazios ou semidesérticos, mantendo "usos sociais" anacrônicos, enquanto negam necessidades vivas de ocupação. Ensina o ditado popular: *quem quer faz, quem não quer manda*. Bem que a União poderia dar o bom exemplo, começando pelo que é dela mesma. De quebra, ainda contribuiria para estimular Estados e Municípios.