

MDU vira MHU, mas na questão urbana não pode haver recuos

caso fosse possível, hoje, estancar o crescimento das cidades brasileiras, resolver seus graves problemas de infra-estrutura e só então dar sequência às exigências de desenvolvimento urbano, as previsões para custos razoáveis das anárquicas condições atuais talvez não fossem tão sombrias quanto parecem. Ocorre que as coisas não podem ser analisadas sob uma óptica simplista ou simplificador. A realidade desmente diariamente sonhos e hipóteses.

No mesmo tempo em que o inchaço das cidades se acentua, os serviços capazes de dar sustentação ao desenvolvimento urbano - habitação, transportes, saneamento etc. - se desorganizam e o padrão de vida das populações perde até a mínima qualidade que eventualmente possa oferecer. Nas metrópoles, a pobreza adquire as cores da miséria e os limites do humanamente tolerável começam a ser rompidos.

Por força de legítimas reivindicações de setores avançados ou politicamente identificados com os estudos das condições de vida nas cidades, nasceu o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Ele vinha ouvindo a sociedade e começando uma série de planos voltados para a organização espacial e para as soluções de infra-estrutura de serços, quando sofreu as primeiras modificações. Sai o ministro Deni Schwartz, substituído pelo deputado federal Prisco Viana. E o MDU muda de sigla. Vira MHU, ou seja, Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.

A expectativa é de que não se trate de mera alteração de sigla. Ficam no ar, entretanto, algumas interrogações: o MHU aprofundará as mudanças necessárias no sentido de abordar as soluções da questão urbana? Poderá ele conciliar adequadamente as operações, no âmbito da habitação, com o desenvolvimento organizado das cidades?

Uma luta antiga

No dia 15 de outubro, alguns dias antes da saída de Deni Schwartz do MDU, a *Projeto* esteve com o ministro e integrantes de sua equipe. Vários depoimentos compunham um quadro geral da necessidade de um trabalho coletivo, sério, no sentido de preparar as cidades brasileiras para o futuro. São contribuições técnicas do maior interesse para as questões atuais e futuras do MHU.

O arquiteto João Ricardo Serran, secretário executivo adjunto do Conselho Nacional de Desenvolvimento



A questão urbana, impostergável há muito tempo, está requerendo tratamento político competente dentro e fora da Constituinte.

Urbano (CNDU), analisa vários aspectos da questão urbana, enfatizando, entretanto, ser muito reduzida a percepção que a sociedade tem do problema. "Discute-se muito, hoje, a reforma agrária, quando mais de 75% da população mora nas cidades, vive a questão urbana. De modo que, quando se fala em reforma urbana, aparece de imediato uma interrogação na cabeça de cada um."

O arquiteto considera que constituem exceções os constituintes, deputados e senadores, que percebem a importância da questão e lutam por ela. E não se trata de uma batalha de hoje dos arquitetos. É antiga. Vem desde 1945, quando da realização do I Congresso Brasileiro de Arquitetos. Antevia-se a possibilidade da criação de uma instituição, talvez até um ministério, que pudesse dar consistência à luta em favor da questão urbana. Evoluiu-se, posteriormente, para o Seminário de Petrópolis, em 1963. Naquela época, segundo lembra Serran, estava para sair um Conselho Nacional de Política Urbana, que ficou, por força de injunções políticas conhecidas, bloqueado no Congresso.

Ocorre que a luta continuou. E, posteriormente à criação do BNH, nasceu o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, em 1966. Ele se converteu, ao longo do tempo, em ór-

gão importante, com a atribuição principal de iniciar uma política urbana. Mas foi extinto em 1976, passando seu acervo técnico para o BNH. Deve-se lembrar, ainda, que no bojo dessa luta pela questão urbana surgiu, em 1974, a Comissão Nacional para as Regiões Metropolitanas e Política Urbana, que perdurou até o fim do governo Geisel. E no governo Figueiredo é criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, substituindo aquela comissão. Só com a proclamação da Nova República apareceria, enfim, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Apesar das dificuldades encontradas no encaminhamento da questão urbana ao longo dos anos, Serran entende que há avanços. Mas adverte: "A democracia que estamos buscando só se efetivará caso seja possível implantar, em cada cidade, a prática da gestão democrática. Esse é fundamentalmente o papel que cabe ao ministério responsável pela questão urbana".

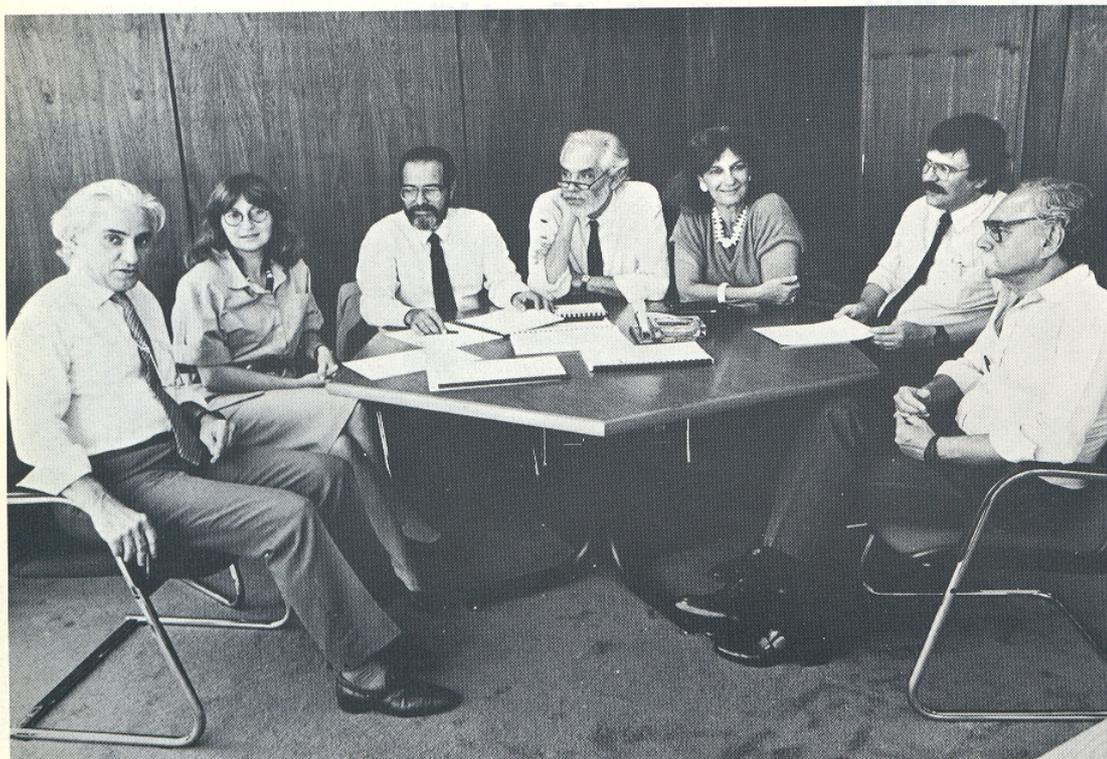
O arquiteto diz que muita gente imagina ser possível ao ministério, por força de um passado recente, realizar grandes obras. Mas não é isso. "Nosso trabalho é de articulação horizontal e vertical, para que o processo, democrático, se descentralize. Que cada cidade, cada população,

possa identificar suas reais necessidades e as respectivas formas de atendimento."

Prancheta e execução

O arquiteto Maurício Nogueira Batista, coordenador de política e legislação urbana da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU), afirma que o problema urbano não é só de prancheta, da concepção de desenho. "A nosso ver, o processo de redescobrimto do urbano, sob o ponto de vista do arquiteto que atua nas prefeituras, no serviço público federal, no Estado etc., vai se ampliando dentro de uma consciência da extrema complexidade dessa questão brasileira. Chegamos à década de 80 percebendo que essa questão é também social e que no conjunto desse contexto está a percepção da sociedade quanto à dimensão política do problema."

Maurício entende que, caso o problema urbano não seja politizado, não terá solução satisfatória. Isso ficou bem claro para os que analisam tal questão depois do período centralizador e tecnocrático vivido pela sociedade brasileira. "Quando passamos a viver no regime democrático, no processo de transição política, percebemos que nosso instrumental, do ponto de vista político, era vazio. Notamos que a população urbana não está devidamente representada. A representação existente



Os entrevistados: Almir Fernandes, Eliane Maciel, Sívio Cordeiro, Serran, Marlene Fernandes, José Mesch e Maurício Nogueira Batista.

no Congresso é fundamentalmente vinculada à questão rural, embora o maior número de eleitores esteja nas cidades."

Os exemplos para sustentação do raciocínio de Maurício são claros. Para se ter uma idéia da pouca importância conferida à questão urbana, no âmbito do Legislativo, basta dizer que o projeto da lei de loteamento passou três anos, praticamente, no Congresso. E a lei de desenvolvimento urbano (lei 775), motivo de seminários, debates nacionais etc., foi encaminhada ao Congresso em 1983 e não saiu de lá até hoje.

Maurício defende o aumento da representação das cidades na Câmara de Vereadores por entender que o fortalecimento, no sentido de politizar a questão urbana, deve vir de baixo para cima. E indaga: "Como é que se pode ter uma representação satisfatória numa cidade como São Paulo, que possui mais de 10 milhões de habitantes, mas apenas 33 vereadores?"

Outros dados mostram a dimensão da questão urbana. No Estado do Rio de Janeiro, apontado como o mais urbanizado no Brasil, 92% da população é urbana. E só a região metropolitana abriga 80% dessa população. Curiosamente, a Assembleia Legislativa estadual não dispõe sequer de uma comissão especial tratando do problema urbano. Numa escala maior, a previsão é de que,

até o ano 2020, 90% da população brasileira esteja morando nas cidades. Se, até 1940, apenas 30% da população então existente habitava as regiões urbanas, pode-se avaliar a dimensão das dificuldades a se enfrentar futuramente, se soluções adequadas não forem tomadas a partir de agora.

O arquiteto Almir Fernandes, coordenador de estudos e pesquisas do ministério, reconhece que só muito recentemente, e por força de também ser recente, o ex-MDU começou a sistematizar a questão do conhecimento do que seja o urbano. Na análise das dificuldades da questão urbana nota-se que uma delas diz respeito ao fato de o problema ser extremamente disperso. Ele está presente em cada cidade brasileira. Diferentemente do que acontece com a questão agrária, cujos interessados se encontram adequadamente caracterizados. De um lado há os sem-terras e, do outro, os que possuem terras, seja eles pequenos ou grandes proprietários. Já no âmbito da questão urbana, os interesses estão extremamente dispersos.

Há os que produzem a cidade e os que usufruem dela, de seus equipamentos, de sua dinâmica. E os conflitos têm dimensões e escalas variáveis, embora às vezes as pessoas vítimas ou geradoras de tais conflitos se encontrem unidas, agregadas em um mesmo movimento popular.

Almir enfatiza o fato de que, quando diz ser o urbano disperso, admite a mesma ocorrência com o conhecimento dessa questão. E isso vem sendo constatado, segundo ele, pela comunidade técnico-científica, pelos organismos dedicados à pesquisa. Em face da dispersão do problema urbano, o importante é que ele seja tratado descentralizadamente - idéia até aqui conduzida pelo ministério a nível de estudos e pesquisas. Assinala Almir: "Apostamos na descentralização, pois, com ou sem ministério, as cidades vão continuar a crescer, terão seus prefeitos, administradores. E apostamos na gestão local. A nível de estudo, estamos conduzindo o trabalho do ministério de forma a identificar melhor a capacidade de produção e utilização de conhecimento para interferir na realidade urbana".

Ainda a falta de politização

A socióloga Eliane Maciel, da Coordenação de Programas e Projetos do ministério, retoma a questão da falta de politização quanto ao problema urbano. Entende que isso acontece em razão de uma gama extremamente variada de interesses dentro dos quais a politização aparentemente se dilui. Ressalta, entretanto, que as alianças em relação à questão urbana são politicamente possíveis. Isso porque as pessoas podem se aliar na luta contra a poluição; na luta para evitar ocorrências da maior gravidade, como é

exemplo o acontecimento de Goiânia, e outros problemas. Contudo, são alianças temporárias, conditórias por determinados interesses. Se estes não estiverem, elas se rompem.

Diante desse quadro, Eliane Maciel entende ser um dos desafios do ministério identificar, com propriedade, as razões que podem levar as pessoas a alianças mais sólidas e duradouras, a fim de tornar a luta no contexto da questão urbana, permanente e mais organizada. "Trata-se evidentemente de um desafio muito grande para um ministério novo. Apesar disso, ele soube dar uma orientação adequada a propostas encaminhadas, dirigidas para soluções significativas. Haja vista o apoio à proposta das regiões metropolitanas dos Estados na Constituinte, no sentido de que a criação e organização dessas regiões saíssem da área federal e passassem à área estadual. E isso já é, em nosso entender, uma grande vitória na linha da descentralização."

Instrumentos obsoletos

O arquiteto José Mesch, coordenador de Difusão e Participação do ministério, considera das mais importantes a luta hoje desenvolvida das cidades contra a especulação imobiliária. E, embora reconheça a necessidade, entretanto, a modernização do instrumental jurídico, com a finalidade de dar suporte a esse desenvolvimento. O instrumental hoje disponível tem origem na lei 601, de 1950, e na complementação do Código de Obras de 1917. Em resumo: a legislação que modernizou, evoluiu, mas o instrumento legal que poderia dar suporte a esse desenvolvimento continua embolorado, obsoleto.

"Outro aspecto dessa luta é o que José Mesch, "refere-se ao domínio do plano econômico sobre o fato urbano. E adianta: "Temos de levar em consideração a diferença entre o processo de industrialização dos países europeus e o consequente capitalismo tardio por que passou o Brasil bem como as consequências resultantes". E, após salientar que os países europeus tiveram, desde a grande válvula de escape, a partir das últimas décadas do século passado, o processo migratório para o continente americano, comenta que atualmente o Brasil vive um momento de industrialização concentrado em um número extremamente pequeno de cidades. "Eu diria até que esse processo ultrapassa as cidades. Isso representa um custo social bastante elevado. As cidades, em tais circunstâncias, estão inchando de tal maneira que atualmente já temos não mais o tecido de rua, do viaduto, da poluição, do...

Em síntese, as cidades brasileiras estão deixando de oferecer, a parcerias consideráveis dos que as procuram, uma das coisas fundamentais para o ser humano: a cidadania, expressa na possibilidade do acesso à habitação, aos bens de consumo coletivo, tais como água, energia, saneamento, equipamentos, enfim, de saúde, educação e transporte.

Nesse contexto, fica muito claro, para os integrantes da equipe técnica do ministério, que existe no Brasil mais uma questão urbana de organização espacial do que propriamente de caráter habitacional. Resolvendo, enfrentando o problema urbano, a questão habitacional estará sendo também solucionada. E não será unicamente mediante a posse da terra ou pelo lado financeiro que se conseguirá eliminar adequadamente o problema.

O planejamento local

Silvio Cordeiro, com nove anos de trabalho sistemático em planejamento urbano, e envolvido fundamentalmente com o projeto de cidades de porte médio, reconhece: é fundamental o fortalecimento da base de planejamento local. Ele informa que para 1988 o crescimento do orçamento de investimentos do ex-MDU era de mais de 6 000% em relação a 1987, ou seja, de 4 057 bilhões para 32 365 bilhões de cruzados.

Segundo Silvio Cordeiro, em termos de Brasil, tais valores correspondem a um tapa-buraco em relação às necessidades urbanas brasileiras, principalmente a nível das cidades médias. "Então temos que passar por um processo de descentralização de direitos e obrigações, isso envolvendo reforma tributária e outras ações que devem ser adotadas pelo próprio ministério, através de uma política urbana mais clara e estimuladora de políticas urbanas estaduais."

O futuro das cidades

A arquiteta Marlene Fernandes, em rápido balanço das atividades que desenvolveu ao longo de cinco meses como secretária do Desenvolvimento Urbano do ministério, informa que ela e sua equipe trabalharam muito, nesse período, com vistas a tentar, com muita lucidez, encontrar respostas para algumas indagações: "Por que o desenvolvimento urbano não avança? Por que temos um Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e ele não se revela atuante, ou melhor, suas deliberações, suas propostas não se convertem em ações concretas, em instrumentos legais? Por que não se conseguiu aprovar a lei 775, no Congresso, na época? Por que a questão urbana, na Constituinte, recebeu tratamento

tão desprestigiado em relação à sua importância?

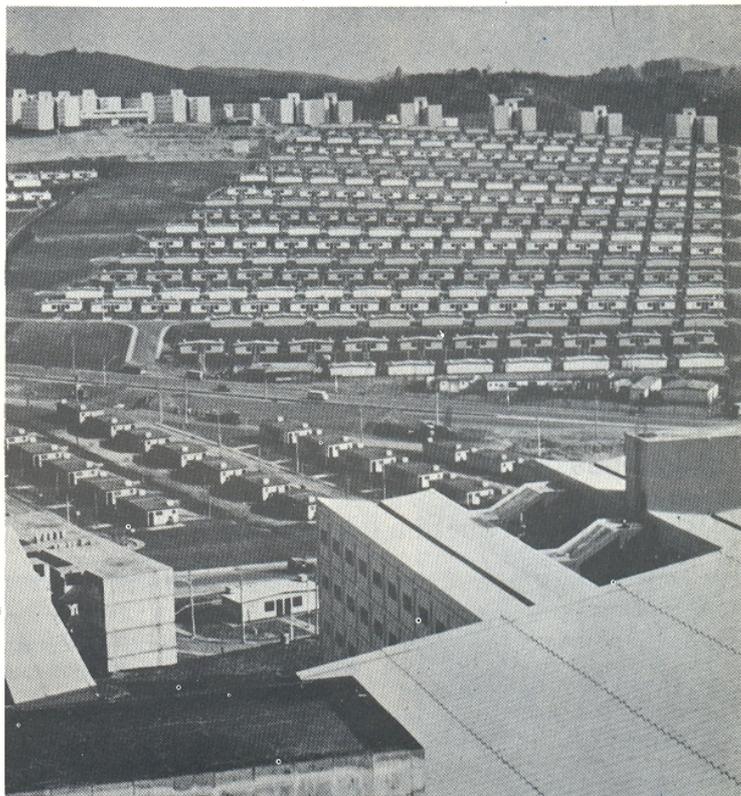
Tais indagações levaram Marlene Fernandes e equipe a atacar o problema do ponto de vista da conscientização política, ou seja, a procurar mostrar às lideranças da sociedade civil, do Congresso etc. que, sem conferir a necessária relevância à questão, o desenvolvimento urbano simplesmente não avançará. Ficará estagnado no tempo e no espaço, com toda a carga de suas conseqüências.

Esse processo de conscientização foi deflagrado tanto externa quanto internamente, no próprio ministério. "Queríamos mostrar que a questão urbana não é isolada. Trata-se de uma soma de casa, água, transportes e outros serviços. É claro que nossa categoria, os arquitetos, sabe disso, luta por isso há mais de vinte anos. Mas será que conseguiremos conscientizar a população, os políticos? Será que fomos competentes e alcançamos sucesso nesse trabalho, ou isso passou a ficar sempre entendido como luta dos arquitetos?"

Marlene Fernandes diz que o futuro do ministério está indissoluvelmente ligado ao das cidades. Ele é necessário na articulação intergovernamental, intersetorial, com a sociedade civil, a fim de que os graves problemas do desequilíbrio espacial, provocados pela desigualdade econômica, possam ter solução no mínimo satisfatória. Em seu entender, essa solução, difícil de ser encaminhada na atual fase de transição política, passa necessariamente pelo empenho voltado para a recuperação da autonomia municipal, que significa autonomia econômica, financeira e política.

O então ministro Deni Schwartz, revelando que existia uma unidade muito grande de pensamento entre ele e a equipe, disse à *Projeto* não ter dúvidas quanto ao futuro do ministério. "Um país como o nosso, cuja maioria da população vive nas cidades sofrendo as graves carências de serviços de infra-estrutura, caso não tenha um ministério que trate dessas questões, certamente entrará num processo irremediável de retrocesso." Ele entendia que o ex-MDU começava a dar respostas a uma série de questões colocadas e cobradas pela sociedade, citando como exemplo a evolução da questão da lei do inquilinato, destacando como ponto positivo a vinculação dos aluguéis ao valor venal dos terrenos. Referiu-se também à redução do custo da produção de habitação, uma conquista, segundo ele, porque o ministério, "através de uma política voltada para o social, passou a afirmar que o governo não iria mais financiar apartamentos de alto luxo".

Foto Jair Malavazi



A mera construção de habitações, sem a organização espacial do meio urbano, também não se revela a solução adequada.

Deni insistia em um ponto: "Precisamos acabar com essa idéia de que de Brasília, a partir de Brasília, se resolve tudo. Aqui não se resolve nada. O Brasil é muito grande e é necessária a descentralização". Deni também considerava que o ex-MDU se encontrava atrás das exigências da sociedade, quando deveria estar à frente, avançando mais. "Mas o ministério tem apenas dois anos e pouco de atividade. Acho que estamos correndo desesperadamente atrás da sociedade. E é essa defasagem que estamos procurando vencer."

O plano quadrimestral

Foi para ajudar a correr mais, a tentar alcançar a sociedade, que o ex-MDU formulara o plano quadrimestral de trabalho, que tinha em vista, sintetizadamente, o seguinte:

1. Ampliar o nível de percepção da sociedade brasileira frente à questão urbana e ambiental, visando a implantação da gestão democrática da cidade e o aumento do poder local.
2. Contribuir para a redução das desigualdades interpessoais de renda, assegurando às camadas de baixa renda das cidades condições dignas de moradia em um meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado.
3. Contribuir para superar os obstáculos ao desenvolvimento econômico nacional justo e ecologicamente sustentado, bem como comprometido com a melhoria da qualidade de vida da população

brasileira, urbana e rural. 4. Assegurar a eficiência da ação governamental no trato com a questão urbana e ambiental, articulando horizontal e verticalmente os órgãos federais, estaduais e municipais com as diferentes representações da sociedade e das comunidades. 5. Garantir uma ação diferenciada nas distintas regiões do país, nas diferentes formas urbanas e ecossistemas, tendo presente a redução das disparidades interurbanas e intra-urbanas, assim como a preservação e recuperação das condições ambientais desejáveis, consubstanciada em uma política nacional de ordenação do território.

Esses, enfim, os pontos cujo cumprimento o ex-MDU considerava "estritamente vinculado ao processo de democratização do país, à descentralização, à participação popular à informação, ao combate à miséria, à redução das desigualdades" etc.

Resta saber, daqui para diante, se com a mudança ocorrida, a troca de ministro e a incorporação da Caixa Econômica Federal ao MHU, serão possíveis os ajustes, a fim de que a questão urbana não continue a reboque de outros interesses. O ministério continuará correndo atrás da sociedade ou dará passos mais largos para, ao menos, aproximar-se dela e de suas exigências estruturais?

Nildo Carlos Oliveira