

POLÍTICAS PÚBLICAS: FGTS E PLANOS DIRETORES - CONTEÚDOS E SIGNIFICADOS

ARLETE MOYSÉS RODRIGUES
Universidade Estadual de Campinas
moysesarlete@gmail.com

RESUMO

O texto mostra que a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) administrado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), provocou o deslocamento do mundo do trabalho para o do viver com socialização capitalista da exploração da força de trabalho. Demonstra como o planejamento urbano, em especial o Plano Diretor, se torna a política pública por excelência para aplicar os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana. Identifica que tanto a ideologia da casa própria como o planejamento urbano ocultam contradições e conflitos da realidade urbana e que as políticas públicas mais ocultam do que revelam a realidade do mundo vivido.

PALAVRAS-CHAVES: Política de habitação. Planejamento urbano. Plano diretor. Função social da cidade e da propriedade.

PUBLIC POLICIES: FGTS AND MASTER PLANS – CONTENTS AND MEANS

ABSTRACT

The text shows that the establishment of the FGTS (Workers' Compensation Fund) managed by the BNH (National Housing Bank) has led to a displacement of the working world to the living world and to a capitalistic socialization of the workforce. It shows how urban planning, particularly the *Plano Diretor* (Master Plan) is turned into public policy par excellence, with the aim of applying the social function principles of the city and urban property. It proves that both homeownership ideology and urban planning conceal the contradictions and conflicts of urban reality, and that public policies enclose, rather than disclose, the living world reality.

KEYWORDS: Housing policy. Urban planning. Master plan. Social function of the city and property.

INTRODUÇÃO

Apresentamos, neste texto, reflexões sobre as políticas públicas de âmbito nacional tendo como pressuposto que elas mais ocultam do que revelam as características da produção e reprodução do espaço urbano, os problemas reais, as relações societárias e a desigualdade socioespacial.

Será focado o deslocamento do mundo do trabalho para o do viver, relacionado à criação do Banco Nacional de Habitação, em 1964 (BRASIL, 1964), e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, em 1966 (BRASIL, 1966). Serão enfatizados, também, como os princípios da função social da cidade e da propriedade são vinculados diretamente ao Plano Diretor Municipal.

O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964, tinha como objetivo produzir moradias para os trabalhadores. Em 1966, os recursos para atingir suas metas passam a ser provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). A política implementada retira a estabilidade do trabalhador, com a possibilidade remota de os trabalhadores financiarem sua casa própria. As alterações realizadas deslocam o mundo do trabalho para o do viver, promovendo a socialização capitalista da exploração da força de trabalho¹.

O planejamento urbano, com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1990), torna-se a única forma de se garantir a função social da cidade e da propriedade, como explícito nos artigos 182 e 183: o desenvolvimento urbano deve promover as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, por meio de Plano Diretor Municipal. Estes artigos foram regulamentados pela Lei nº 10.257 de 2001 – Estatuto da Cidade – (BRASIL, 2001).

No âmbito das políticas públicas, o FGTS, administrado inicialmente pelo BNH e, desde 1983, pela Caixa Econômica Federal (CEF) (BRASIL, 1986), passa a ser o

¹ Utilizamos o termo ‘socialização capitalista da exploração da força de trabalho’ para dar ênfase ao processo de alteração, embora o mais usual seja ‘socialização capitalista das forças produtivas’. Ver, entre outros, Topalov (1979).

fundamento da política urbana, e o Plano Diretor, desde a Constituição de 1988, a base para se atingir a função social da cidade e da propriedade urbana. Essas políticas não são excludentes, e cada uma delas tem especificidades no que diz respeito ao planejamento e à produção e reprodução do espaço urbano.

O texto aponta algumas possibilidades de análise sobre as características dessas políticas públicas imbricadas com a reprodução ampliada do capital. A meta é mostrar como a ideologia dominante tenta conciliar o irreconciliável, ocultando as contradições e os conflitos da apropriação e da propriedade da terra urbana, e propor supostas soluções calcadas no planejamento.

Para entender como as políticas públicas se concretizam no espaço urbano, ressaltamos que o Estado capitalista², para garantir a propriedade privada, cria e recria leis, normas, planejamentos, planos e programas e: “enquanto aparelho de força possibilita a existência do mercado, através da garantia da propriedade privada e das relações jurídicas apoiadas nela, e deve permanentemente intervir no processo mercantil para mantê-lo em funcionamento” (HIRSCH, 2010, p. 34).

Destacamos aspectos da questão da propriedade da terra urbana, considerando que o Estado capitalista, conquanto priorize o mercado, cria a expectativa de que a casa própria e a função social da propriedade urbana são soluções viáveis, mesmo com a manutenção da propriedade capitalista.

Ao relatar como a questão da posse e propriedade se altera, desde a antiguidade clássica até o final do século XX, Pipes (2001) conclui que a propriedade privada é o alicerce da democracia liberal e que, quando ocorre violação da propriedade, coloca-se em risco a democracia. O autor parece basear-se em Rousseau (2007), para quem a propriedade é o mais sagrado de todos os direitos de cidadania e o verdadeiro fundamento da sociedade civil. Pipes (2001) afirma que a intervenção do Estado, ao mesmo tempo em que limita o direito absoluto da propriedade, também a protege, na medida em que se firmam contratos que definem os direitos de propriedade e seus usos. Este pressuposto é visível nos mecanismos utilizados no Brasil para a função social da propriedade urbana.

² Sobre as teorias do Estado capitalista, ver, entre outros: Reichelt, Henning, Hirsch (1990); Poulantzas (1986); Carnoy, (1986).

Aparentemente impõe limites à propriedade, mas em sua essência a protege, exatamente por impor limites a determinados usos.

As leis são feitas para proteger a propriedade privada, aponta Mészáros (2004), ao analisar como a ideologia contamina a sociedade e a ciência. Entendemos que esta contaminação tem impedido a compreensão de algumas políticas públicas, em suas várias dimensões.

Sem endeusar ou endemoninhar as políticas públicas, enfatizaremos como o Estado capitalista atua para esconder as contradições inerentes à produção da cidade e do urbano. Utilizamos como base a teoria crítica urbana, “que envolve uma crítica da ideologia (incluindo ideologias científicas - sociais) e uma crítica do poder, da desigualdade, da injustiça e da exploração existente, ao mesmo tempo, nas e entre as cidades” (BRENNER, 2010, p. 21).

DO MUNDO DO TRABALHO PARA O MUNDO DO VIVER

O fundamento para uma sociedade harmônica foi o argumento para a implantação da ideologia da “casa própria”, explicitada na frase: “o proprietário de uma casa pensaria duas vezes antes de se meter em arruaças.”³ Foge às possibilidades deste texto debater a configuração histórica do período; detemo-nos aqui apenas a mostrar como a ditadura militar⁴, de forma magistral, oculta as contradições e os conflitos do mundo do trabalho.

O Estado brasileiro transforma a estabilidade no emprego na possibilidade de compra de uma casa. Em 1964, cria o BNH, com o objetivo de produzir moradias para os trabalhadores e de investir no padrão de urbanização e, em 1966, vincula os recursos para o BNH aos obtidos com a criação do FGTS. Para atender aos objetivos de produzir moradias e investir na modernização do urbano, utilizam-se os recursos advindos da alteração da estabilidade do trabalhador. Destitui-se a garantia do

³ A política implantada na década de 60 do século XX provocou profundas transformações na produção e reprodução do espaço e em políticas públicas subsequentes. Em outros artigos apresentamos considerações sobre esta temática. Ver, entre outros, Rodrigues (2003, 2007).

⁴ A maioria dos autores considera o período de 1964 a 1985 como o mais expressivo da ditadura militar. Centramos a análise neste período, na criação do BNH - 1964 e implementação do FGTS - 1966.

emprego – reprodução da força de trabalho – pela possibilidade, remota, de comprar uma casa para morar, como possibilidade de sobrevivência no lugar de moradia.

Com as alterações de relações trabalhistas, o Estado, que tem entre suas atribuições garantir a manutenção da propriedade privada e manter as condições de exploração da força de trabalho, resolveu várias questões: instituiu um fundo, com o argumento de que garantiria indenizações para os trabalhadores; difundiu a ideia de que os trabalhadores, sem lugar para morar, teriam agora como resolver essa questão; trocou a estabilidade do trabalhador⁵, ou seja, o pagamento de indenização quando houvesse dispensa pelo empregador, pela criação de um fundo administrado por um banco de esfera governamental. O fundo pode ser retirado em sua totalidade em casos de demissão, aposentadoria ou morte do trabalhador. Quando a rescisão for feita a pedido do empregado, o FGTS pode ser retirado, total ou parcialmente para, entre outros motivos, adquirir sua casa própria.

A responsabilidade do empregador passou a ser indireta, obrigado a depositar oito por cento do salário de cada trabalhador no BNH, que administra os depósitos, os cálculos de juros e a correção monetária. O FGTS⁶ constituiu a base da difusão da ideologia da casa própria e do deslocamento do mundo do trabalho para o do viver.

Com esses recursos, o governo contrata a execução de conjuntos habitacionais, distantes das áreas equipadas com infraestrutura e meios de consumo coletivo, acelerando a dinâmica de produção do espaço urbano e a desigualdade socioespacial. Utiliza-os também para financiar prefeituras em programas e projetos como o Programa de Complementação Urbana (CURA) (BNH - Resolução nº 7/73)⁷, num processo de socialização capitalista das forças produtivas,

⁵ Sob o sistema anterior, o trabalhador tinha direito a receber indenização: um mês de salário – valor do último salário – por ano trabalhado e garantia de estabilidade no emprego após 9 anos e 6 meses.

⁶ Apesar de a política ser administrada pelo BNH, utilizaremos o FGTS que altera as relações de trabalho.

⁷ Os projetos CURA caracterizam-se: a) por sua delimitação no espaço urbano parcialmente habitado; b) pela elaboração de plano urbanístico que atente as aspirações da comunidade e que contribui para a melhoria das condições ambientais, baseado em levantamento físico e socioeconômico; c) pela definição das obras a serem executadas e comprovação de sua viabilidade; d) pela comprovação

ou melhor, da socialização capitalista da exploração da força de trabalho, com politização do espaço urbano pelo Estado⁸.

Apesar e por causa da ideologia da casa própria, permanece a sacralização da propriedade capitalista, travestida da ideia de que todos os trabalhadores podem ter acesso à propriedade de uma casa para morar, difundida como se todos passassem a ser proprietários capitalistas.

Cria-se um mercado específico – o mercado de habitação popular –, produzido com recursos do FGTS. A ideologia da casa própria oculta o fim da estabilidade no emprego e o deslocamento da produção para o consumo. Essa política pública implicou radicais transformações no mundo do trabalho e na produção e reprodução do espaço urbano, bem como na reprodução das relações sociais. Em síntese, ao alterar as relações de trabalho, desativou a estabilidade no emprego, concentrou recursos e imprimiu nova lógica na produção do espaço urbano, implantando grandes conjuntos habitacionais nas fímbrias das cidades. Intensificou, ao mesmo tempo, a exploração da força de trabalho e as desigualdades socioespaciais. Pode-se dizer, ainda, que definiu as políticas públicas subsequentes como, entre outros exemplos, os programas de financiamento da CEF⁹. De forma semelhante, o PlanHab (Plano Nacional de Habitação) (BRASIL, 2010) e o Sistema Nacional de Habitação concentram suas propostas na produção de moradia e em critérios de financiamento para a compra da casa.

Ressaltamos que a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 (BRASIL, 2005b),¹⁰ que criou o Fundo Nacional de Moradia Popular (FHNIS) e o seu Conselho, resultou de ampla mobilização de movimentos populares urbanos com o argumento de que o Estado deve suprir a moradia dos trabalhadores com recursos de outras fontes e não apenas os do FGTS. Parece ser visão diversa da predominante de que todos os problemas de moradia poderiam ser resolvíveis com recursos do Fundo de Garantia

da viabilidade de execução coordenada das obras essenciais; e) pela utilização de mecanismos fiscais e de mercado para consecução dos objetivos do programa.

⁸ Sobre como a política do período politiza o espaço, ver Schmidt (1982).

⁹ Os programas da CEF não serão apresentados neste texto.

¹⁰ O Fundo Nacional de Habitação resultou de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular, apresentado ao Legislativo em 1992, mostrando que era necessário que o Estado garantisse, com seus próprios recursos, a produção de moradia popular.

do Tempo de Serviço, mas de qualquer modo, concentra-se na perspectiva de financiamento da casa própria.

Por outro lado, a Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009, que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida¹¹, define as condições de financiamento, o preço, as modalidades de produção de habitação pelo mercado e estabelece critérios para a regularização fundiária de terras/moradias ocupadas para fins de habitação.

Um demonstrativo do deslocamento do mundo do trabalho para o do viver é observável no Projeto de Lei – PL 121/11 (CÂMARA DOS DEPUTADOS – PL 121/11), no qual se propõe que o FGTS financie o pagamento do IPTU e de outras taxas municipais incidentes sobre a casa própria, com a justificativa de provocar um impacto positivo nas finanças municipais, na medida em que diminuiria a inadimplência. O que fica oculto é que os salários continuam insuficientes para o viver e que a finalidade é possibilitar o impacto positivo nas finanças públicas.

A política implantada na década de 60 do século XX influenciou o objeto e o objetivo da organização dos trabalhadores em relação à moradia. Sindicatos se organizaram para buscar formas de ter acesso aos recursos dos fundos. As manifestações que visavam tornar aluguéis compatíveis com os salários passaram a ter como ênfase obter a casa própria. Deslocou-se a estabilidade no emprego, garantia de sobrevivência da classe trabalhadora, para uma suposta estabilidade do mundo do viver.

A radicalidade das alterações de relações de trabalho não foi, entretanto acompanhada de alteração de critérios para o cálculo do salário mínimo, no qual a moradia entra no cômputo como aluguel e não como compra. Ao retirar a estabilidade do trabalhador, o Estado tornou-os reféns do financiamento de sua moradia, com os recursos obtidos exatamente com o fim da estabilidade.

Embora a promessa da casa própria não tenha se concretizado, a ideologia da casa própria tornou-se dominante. É uma política que deslocou a centralidade do trabalho para a da moradia e provocou transformações na vida cotidiana, com a

¹¹ Este programa reafirma a produção de moradia para casa própria pelo setor privado e, ao mesmo tempo, estabelece critérios para a regularização fundiária de interesse social, um dos pilares para se atingir a função social da cidade.

expansão das periferias urbanas, sem infraestrutura. Ao mesmo tempo, imprimiu uma nova forma de socialização capitalista das forças produtivas, melhor dizendo, da exploração da força de trabalho.

Utilizando a teoria crítica urbana, entendemos que a imposição da ideologia da casa própria criou condições objetivas que estabeleceram as formas subjetivas de lutas dos trabalhadores, dos movimentos populares urbanos, com a ilusão de que a casa própria resolveria os problemas da sobrevivência. Trata-se de uma ilusão porque não se calca na realidade, mas em suposições (MÉSZÁROS, 2004).

Os movimentos populares passaram então a concentrar suas reivindicações em critérios e formas de obter financiamento para a aquisição da casa própria, reivindicações decorrentes das condições objetivas impostas pelas mudanças radicais do final da década de 60 do século XX.

Há que se acrescentar que os movimentos sociais urbanos também buscam o direito à moradia como um direito humano. Organizam-se contra os despejos forçados para que haja garantia de permanência nas áreas ocupadas, procuram formas de regularização fundiária de interesse social, o que implica, não apenas a busca da casa própria, mas a tentativa de se obter o direito à vida, centrada no mundo do viver.

O Direito a Moradia, na Agenda Habitat II (AGENDA HABITAT II, 1996), considera que todos têm direito de alugar, comprar ou construir uma moradia. Enfatiza a ação do Estado para garantir esse direito àqueles que não têm acesso ao mercado e para impedir também que moradores irregulares sejam despejados sem amparo.

A Constituição Brasileira (artigo 6º) insere o direito à moradia como direito social, juntamente com o direito à educação, à infância, à segurança, ao lazer, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, sem definir, porém, os meios pelos quais estes direitos serão obtidos. São direitos individuais, e o fato de constarem na Constituição não implica possibilidades reais de concretização, nem mesmo pelo planejamento urbano.

Para obter o direito à moradia, como expresso na Agenda Habitat II e no artigo 6º da Constituição brasileira, os movimentos populares urbanos têm se organizado para que o Estado urbanize favelas e loteamentos irregulares, implante infraestrutura de transportes coletivos, equipamentos de saúde, de educação e segurança, além, é evidente, de critérios de financiamento da casa própria. A busca para obter moradia, pela qualidade do lugar de morar, não representa defesa da propriedade capitalista, mas o direito de usufruto da e na cidade, ou seja, do valor de uso, ainda que dentro das normas do Estado capitalista.

A moradia própria como valor de uso é conflitante com os pressupostos da função social da cidade e da propriedade urbana? Quando se analisam os instrumentos utilizados para a função social da cidade verifica-se que poucos deles se referem à moradia como valor de uso.

FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE - PLANEJAMENTO URBANO

Na Agenda Habitat I (AGENDA HABITAT I, 1976) afirma-se que a propriedade privada da terra urbana é um instrumento de acumulação, não pode depender de pressões do mercado e que o Estado deve exercer o “controle sobre seu uso para que se implantem programas de urbanização por meio do planejamento, para que se produzam habitações decentes e boas condições de saúde para todos” (Seção II, capítulo 10, p. 84).

Os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana constantes da Agenda Habitat I foram apresentados pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, ao Congresso Constituinte (RODRIGUES, 2007), e propunham aplicação imediata em todas as áreas urbanas. Os congressistas, porém, deliberaram que a função social da propriedade e da cidade deveria ser estabelecida em Planos Diretores (PD) municipais. Desse modo, os princípios passaram a ser determinados pelo planejamento, com instrumentos que tentam impor limites às propriedades que não cumprem sua função social.

Murphy e Nagel (2005, p. 12) consideram que

[...] a natureza convencional da propriedade é ao mesmo tempo óbvia e fácil de ser esquecida. Todos nós nascemos no contexto de um sistema jurídico minuciosamente estruturado que rege a aquisição, o intercâmbio e a transmissão dos direitos de propriedade; por isso a propriedade ou a posse pessoal de bens materiais nos parece ser a coisa mais natural do mundo.

Os autores afirmam também que o sistema tributário constitui uma forma de justiça social. Para eles, os impostos “não são simples método de pagamento pelos serviços públicos e governamentais: são também o instrumento mais importante por meio do qual o sistema político põe em prática uma determinada concepção de justiça econômica e distributiva” (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 5).

A função social da cidade e da propriedade pode ser obtida pelo planejamento, que define a aplicação de normas de uso do solo e pelo sistema tributário? Como a norma convencional do direito de propriedade é obscurecida com a ilusão de que a propriedade é um direito natural, há possibilidade de, por meio da tributação, ser posta em prática a função social da cidade?

Um dos tributos mais utilizados é o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), que tem por base de cálculo a localização, o tamanho do lote e as características do imóvel, ou seja, refere-se ao valor de troca no mercado. Como a propriedade difunde-se, no imaginário coletivo, como um direito que decorre de leis “naturais”, quando se eleva esse tributo, em especial quando se definem taxas diferenciais porque o imóvel não é utilizado como especificado na legislação, os protestos enfatizam que o Estado quer limitar o direito de propriedade¹², interferindo em algo que não lhe diz respeito.

Pode-se considerar o IPTU como instrumento de aplicação de “uma espécie de justiça tributária”, na medida em que se isentam os proprietários de imóveis de pequeno valor no mercado? Em São Paulo, estão isentos desse tributo os imóveis que, em janeiro de 2010, tivessem valor venal de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais). Bertolotti (2011) demonstra que esses imóveis se concentram nas periferias da

¹² Em 1991 – São Paulo – quando atendendo ao disposto na Constituição se propunha a aplicação do IPTU progressivo no tempo, havia uma propaganda com a seguinte frase: “Votou no PT tomou no IPTU”.

metrópole paulista. A tributação diferenciada e/ou a isenção implica que o Estado tem clareza que o mercado não é “justo”?

O Estatuto da Cidade, que regulamenta a Constituição no que tange ao urbano, define que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, desde que constantes do Plano Diretor. A função social da cidade, entendida como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos transportes e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, só tem existência se constar do planejamento. Cabe ainda destacar que os direitos individuais é que compõem a função social da cidade, sem referências à concepção do direito à cidade como um direito coletivo, conforme expresso na Carta Mundial pelo Direito a Cidade (CARTA MUNDIAL, 2004).

Desse modo, a fim de atingir a função social da cidade, os municípios devem elaborar Planos Diretores para estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

A função social da cidade não tem base na realidade. Só poderia, no capitalismo, se tornar concreta, se todos os direitos fundamentais individuais atingissem a totalidade dos moradores e fossem entendidos como bens públicos,

[...] definidos como aqueles que não podem ser fornecidos a ninguém a menos que sejam fornecidos a todos. Se os crimes violentos, a poluição ambiental, o risco de incêndio e a ameaça de doenças transmissíveis são mantidos sobre o controle de um território, todos os que vivem nesse território beneficiam-se disso automaticamente e ninguém pode ser excluído desses benefícios (MURPHY; NAGEL 2005, p. 62).

A cidade é um bem coletivo e deveria, mesmo no capitalismo, ser entendida dessa forma. Há vários estudos que permitem entender a cidade como mercadoria, mas ainda faltam os que tentam averiguar o que significam, no capitalismo, a função social da cidade e a cidade como um bem público.

A cidade como bem público só seria atingida quando e se o direito à cidade fosse realidade, o que implicaria novas formas de produção e apropriação da cidade

como direito coletivo¹³. Se a função social da cidade estivesse incluída na categoria de bem público, poderia permitir a implantação mais equitativa de um padrão de vida urbano, com equipamentos de saúde, educação, segurança, saneamento, mobilidade urbana e moradia digna. A referência é o padrão de vida urbano, que pode ser quantificado por equipamentos e infraestrutura, e não a qualidade de vida, que implica dimensões não quantificáveis e que se refere à possibilidade de vida digna e ao direito à cidade.

É o planejamento, porém, que define critérios para demarcar propriedades que não atendem os princípios estabelecidos, e neles não há referência em equipar a cidade com um padrão de vida urbano.

O Plano Diretor tem como base a propriedade da terra urbana para a política de desenvolvimento e de expansão urbana. Durante sua elaboração, de acordo com o Estatuto da Cidade, devem ocorrer audiências públicas e debates com a população e associações representativas de segmentos da comunidade. Este processo é chamado de gestão participativa. Contudo, mesmo se houver participação, atendendo os quesitos da lei, não há como interferir na lógica do planejamento e, mais do que isso, na produção do espaço urbano. O Plano Diretor se institui como uma política pública que oblitera a forma e o conteúdo da produção e reprodução do urbano e de suas contradições e conflitos.

Há pesquisas importantes sobre o planejamento urbano¹⁴, nas quais são analisadas as várias vertentes, seus significados, seus limites e o que representam na produção capitalista do espaço. Por outro lado, há também muitas pesquisas, estudos, dissertações e teses que analisam quais instrumentos previstos constam do PD de municípios, sem que fique explícito, no entanto, o que implicam, demonstrando que, além de constituir uma política pública, o planejamento integra o imaginário coletivo como possível solução de problemas. Os movimentos populares também são reféns do ideário de que o PD pode resolver os problemas.

¹³ Ver, entre outros, Lefebvre (1969, 2004, 2008) e Harvey (1980, 2005).

¹⁴ Não citaremos os vários autores e o conteúdo de suas análises porque nosso objetivo é apontar como o planejamento – o plano diretor – integra as convenções jurídicas que definem o direito à propriedade da terra urbana e representam, hoje, a política urbana, por excelência, no Brasil.

Consideram a “gestão” participativa como possibilidade de intervir, mas a gestão, mesmo a participativa, é uma norma que recria a submissão ao saber competente e às normas capitalistas.

Aparentemente, o planejamento urbano, como política pública, rege o direito de propriedade apenas nos municípios com mais de 20 mil habitantes, nos integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, nos que estão em área de especial interesse turístico e nos inseridos na área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Nestes municípios encontra-se a maior parte da população urbana, contudo, do ponto de vista territorial, eles representam apenas 30% do número de municípios (RODRIGUES, 2007). Porém, não implica que o Plano Diretor seja uma política pública restrita no espaço, pois se um município não enquadrado nos critérios de obrigatoriedade quiser exigir do proprietário que promova o adequado aproveitamento de sua propriedade, será também obrigado a elaborar seu Plano, como dispõe o artigo 41 do Estatuto da Cidade.

Com os instrumentais analíticos da teoria crítica urbana, verificamos que o planejamento, independentemente de sua vertente, inclusive a que destaca a importância da gestão social, é um instrumento de referendo da propriedade capitalista e da reprodução ampliada do capital. Apesar de contemplar os princípios da função social da cidade e da propriedade, não altera o significado da cidade como mercadoria, e oculta, mais do que mostra, a realidade da cidade e do urbano.

Articuladas pelo Ministério das Cidades, inclusive com a criação da Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, pesquisas foram realizadas para aferir se as diretrizes do Estatuto da Cidade estavam incorporadas nas leis de PD. Foram pesquisados 526 municípios e, em 26 deles, a pesquisa foi qualitativa. O resultado é apresentado por estado, considerando os temas: participação da população; leis de zoneamento; delimitação de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS);

instrumentos utilizados; dispositivos financeiros e tributários (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011)¹⁵.

No Estatuto da Cidade constam como institutos tributários e financeiros: IPTU, contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Entre os institutos jurídicos e políticos destacam-se: desapropriação; desapropriação com pagamento em títulos de dívida pública; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsória; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária.

Constatada a irregularidade, o município notifica o proprietário, que tem o prazo de um ano para proceder ao parcelamento, edificação. Se isso não ocorrer, pode ser aplicado o IPTU com majoração progressiva, em cinco anos consecutivos¹⁶. Após este período, se o proprietário não cumprir suas obrigações, o imóvel poderá ser desapropriado, com pagamento de títulos de dívida pública. O maior receio dos que retêm terra para especular é que a propriedade seja desapropriada com pagamento de títulos de dívida pública, pois o valor da indenização será baseado no cálculo do IPTU, descontada a valorização imobiliária resultante de obras públicas. Os títulos de dívida pública precisam ter prévia autorização do Senado Federal e serão resgatáveis pelo prazo de um ano, em prestações anuais, iguais e sucessivas, com juros de seis por cento ao ano. São tantas tratativas burocráticas que duvidamos de sua aplicabilidade, mesmo porque o PD é de competência do executivo municipal, e a autorização para os títulos é da esfera do legislativo federal.

¹⁵ O livro foi publicado em fevereiro de 2011, quando redigíamos este artigo, impossibilitando análise sobre o seu conteúdo. Porém, como representante da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), no Conselho das Cidades, participamos de debates durante a elaboração da pesquisa e enfatizamos que os resultados mostram como os princípios da função social da propriedade e da cidade não foram apropriados pela grande maioria dos municípios brasileiros. Na grande maioria dos planos diretores, reproduz-se o que consta no Estatuto da Cidade.

¹⁶ O valor não pode ultrapassar duas vezes o IPTU do ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

A tributação progressiva no tempo, incluindo a desapropriação com títulos de dívida pública, não elimina o direito de propriedade, pelo contrário, o garante, até serem esgotadas todas as possibilidades de utilização do solo urbano. A desapropriação com títulos de dívida pública é um tipo de sanção, considerando-se que até hoje predominam as desapropriações com pagamento prévio e em dinheiro. Como já explicitado, sua aplicação depende tanto do executivo municipal como do legislativo – senado federal – e compreende um longo processo de tramitação, possibilitando a manutenção da propriedade sem nenhum mecanismo que implique atingir a função social da propriedade.

A propriedade privada da terra urbana continua sendo um obstáculo intransponível para se aplicar instrumentos que visem obter a função social da cidade. O proprietário que retém terras para especular tem um longo prazo para dar um uso ao seu imóvel, o que permite à incorporação imobiliária um aumento do preço da terra, bem como manter elevadas as rendas, os lucros e os juros, sem alterar a dinâmica da apropriação privada da produção coletiva.

A valorização imobiliária decorrente de obras públicas é denominada contribuição de melhoria (CM), que pode incidir onde houver valorização do imóvel em decorrência de obras públicas – saneamento, instalação de metrô, aberturas de vias e estradas, implantação de equipamentos como praças, parques, viadutos, recuperação de áreas degradadas, entre outras. O valor da CM deve ser devidamente apurado e demonstrado pelo fisco, o que implica dificuldades para sua aplicação.

A contribuição de melhoria poderia impor alguns limites para a apropriação privada de valorização resultante de investimentos públicos. Por exemplo: quando o poder público transforma áreas rurais em urbanas, isso implica valorização da terra. A falta de interesse político na definição de critérios e formas de cálculo (GAIARÇA, 2010) inviabiliza a aplicação da contribuição de melhoria. Embora a não cobrança de tributos possa incorrer em improbidade administrativa (Lei 8.429/92), não há interesse na aplicação da medida, considerando que limitaria a apropriação de renda pelo mercado.

Entre os instrumentos urbanísticos que atendem os pressupostos de posse e ou propriedade com predomínio de valor de uso, ressaltamos a regularização fundiária, que para ser efetivada, deve também estar delimitada nos planos diretores como ZEIS. O Conselho das Cidades, na Resolução 34, recomenda que, onde houver assentamentos irregulares, ocupados por população de baixa renda, as áreas sejam demarcadas como ZEIS, com a meta de implementar a regularização fundiária. Devem constar também do Plano Diretor: normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária e à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social (BRASIL, 2005b).

Em 2009, com a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 – Minha Casa, Minha Vida –, suprime-se a obrigatoriedade de constarem no PD as áreas que devem ser regularizadas, porém, de qualquer modo, precisam ser matéria de outra legislação municipal. Foram incluídas, nesta Lei, áreas de propriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, declaráveis de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social¹⁷.

A usucapião urbana, em terras privadas, e a concessão de uso, em terras públicas, implicam o reconhecimento da ocupação, e a terra/moradia com predomínio de valor de uso não precisa constar de Planos Diretores. Para obter a usucapião urbana é necessária a organização dos moradores e, até esta data, não consta nenhum processo que o reivindicasse. A ausência de organização para concretizar a usucapião contraria os que afirmam que movimentos populares de moradia tentam apenas obter casa própria, considerando o número de ocupações consolidadas em terras privadas? Esta é uma questão que merece aprofundamento.

O reconhecimento da ocupação contrasta com a política pública de produção habitacional de interesse social para atender os quesitos da casa própria e com a possibilidade de obter usucapião e o direito de uso. São, porém, instrumentos da política pública urbana que tem como base a legislação.

¹⁷ Dados sobre regularização fundiária em terras da União constam do site <http://patrimoniode todos.gov.br>, onde estão assinaladas, por estado da federação, as ações realizadas.

O Plano Diretor é, desde o final da década de 80 do século XX, a política pública que deveria garantir a função social da cidade e da propriedade urbana. Como a política pública é definida pelo planejamento urbano, não há possibilidade, nem mesmo remota, de se atingir a função social da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a intenção de levantar questões que suscitem a reflexão, procurou-se mostrar que as políticas públicas definem a forma e o conteúdo do urbano e a reprodução das relações sociais. Chamou-se a atenção dos deslocamentos do mundo do trabalho para o mundo do viver, com a ideologia da casa própria, e do deslocamento de princípios como o da função social da cidade para o planejamento urbano. Concluímos que as políticas públicas ocultam mais do que revelam a realidade concreta.

As alterações das relações de trabalho, com o fim da estabilidade do emprego e a criação de um fundo que difunde a ideologia da casa própria, constituem as formas pelas quais se define o conteúdo da produção estatal do urbano e da reprodução das relações sociais. A estabilidade no emprego é deslocada para a aparente estabilidade do mundo do viver. A casa própria parece ser a garantia de condições de vida no lugar de moradia, porém o acesso a ela está atrelado ao mercado.

Procurou-se e também apontar que, no Brasil, o direito à moradia, como um direito humano, é subalterno ao Plano Diretor, o que mantém no âmbito da retórica a função social da cidade.

O direito de propriedade capitalista permanece intocado, com tentativas, quase nunca efetivadas, de impor sanções, numa visão hegeliana de que seja possível, com o direito positivo, influenciar o uso da propriedade. Destacamos também que a função social da propriedade urbana, com a definição de parâmetros de uso, é contraditória com o ideário do Direito à Cidade.

A alteração radical das relações de trabalho, em 1966, deslocando o mundo do trabalho para o mundo do viver, com a ideologia da casa própria, ocultou a

propriedade capitalista do espaço, suas contradições e conflitos, e transformou a política pública de produção de habitação em política urbana, em politização do espaço pelo Estado. De forma semelhante, os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana, com normas e valores da propriedade capitalista da terra urbana, são deslocados para planejamento urbano, que também se tornou a política pública por excelência.

Essas duas grandes ações criaram as condições objetivas pelas quais a política pública oculta a importância do espaço e torna a sociedade refém da ideologia da casa própria e do planejamento urbano, cuja função primordial é a manutenção da reprodução ampliada do capital.

As propostas de soluções das políticas públicas encerram-se em si mesmas. Não alteram as desigualdades socioespaciais. É necessário que façamos outras reflexões sobre o tema das políticas públicas, pela sua importância na produção e reprodução do espaço e na reprodução das relações sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENDA HABITAT I. *Habitat Internacional*, 1976. Disponível em:

<http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=1>. Acesso em: jan. 2011

AGENDA HABITAT II. *Habitat Internacional*, 1996. Disponível em:

<http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=1>. Acesso em: jan. 2011

CARTA MUNDIAL pelo Direito à Cidade. V *Fórum Social Mundial*. Porto Alegre.

http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf.

Acesso em: dez. 2010

BERTOLLOTTI, Frederico. *Os conteúdos sociais da crise ecológica: a reprodução do espaço urbano e a ocupação da Guarapiranga 2011*. 268 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BRENNER, Neil. O que é a teoria crítica urbana. *Revista e-metrópole*, Rio de Janeiro, v. 1, n.03, p. 20 - 28. 2010.

- CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. São Paulo: Papirus, 1986.
- GAIARSA, Cláudio Martins. *Financiamento da Infra estrutura urbana com base na valorização imobiliária: Um estudo comparado de mecanismos de quatro países*. 2010. 142 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia), Escola Politécnica Universidade de São Paulo, São Paulo.
- HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. Hucitec: São Paulo, 1980.
- _____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HIRSCH, Joaquim. *Teoria Materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2010.
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.
- _____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2004.
- _____. *Espaço e política*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2008.
- MURPHY, Liam.; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1986.
- MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- PIPES, Richard. *Propriedade e Liberdade*. São Paulo: Record, 2001.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. Desigualdades Socioespaciais: A luta pelo direito à cidade. *Cidades*, Presidente Prudente, v. 4, n. 6, p. 73-88 2007.
- _____. Conceito e Definição de cidades. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007. p. 77-100.
- _____. *A moradia nas Cidades Brasileiras*. 10 edição. São Paulo: Contexto, 2003.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Porto Alegre: L&PM, 2007 (original de 1762).

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel. (org) *Os Planos Diretores municipais pós-estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/ IFRJ, 2011.

SCHMIDT, Benício. A politização do espaço urbano no Brasil. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 2, n. 6, p. 5-50, 1982.

TOPALOV, Christian. *La urbanizacion capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol México, 1979.

LEGISLAÇÃO CITADA

BNH. Banco Nacional de Habitação. Resolução nº 7/73 do Conselho de Administração. Dispõe sobre programa de Complementação Urbana a ser executado através de Projetos CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada, 30 de março de 1973.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. DOU 21 de agosto de 1964.

_____. Presidência da República. Lei nº 5.107 de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. DOU de 14 de setembro de 1966.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 out. 1988. Organização do texto por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva 1990.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta,

indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União 3 junho 1992.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.257/2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília. Diário Oficial da União, 10 jul. 2001.

_____. Presidência da República. Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. FNHIS e Institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário oficial da União 16 junho 2005a.

_____. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução 34 do Conselho das Cidades, de 1º de julho de 2005b. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005.pdf>
Acesso em: fev. 2011.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação, 2010. Versão para debate. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab>. Acesso em: fev. 2011.

CÂMARA dos Deputados PL 121/11. Dispõe sobre o FGTS e dá outras providências, para permitir a movimentação do saldo da conta vinculada pelos titulares para quitação de dívidas com o IPTU, água e luz. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/194204-CAMARA-AVALIA-USO-DE-FGTS-PARA-PAGAMENTO-DE-IPTU-VENCIDO.html>. Acesso em: fev. 2011.

Enviado em: 15/06/2011

Aceito em: 27/09/2011