

**XI CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO
GT 03 - DIREITO À MORADIA, POLÍTICA HABITACIONAL, REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA E DIREITO DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

DIRETRIZES PARA A REVISÃO DO PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO 2008-2023

Anderson Kazuo Nakano¹
Thiago Andrade Gonçalves²
Antonio Marcos de Miranda Reis³
Henry Tomio Krenski Maru⁴

Introdução

O presente resumo expandido tem como objetivo fornecer algumas diretrizes para a revisão do Plano Nacional de Habitação 2008-2023 (PlanHab 2008-2023) que está sendo realizada sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Considerando que o PlanHab 2008-2023 é parte do ciclo recente de lutas pela reforma urbana no Brasil, ocorrido após meados da década de 1980 com o início da chamada Nova República, tais diretrizes podem subsidiar a preparação de terrenos férteis para a realização de um novo ciclo de lutas pela reforma urbana no Brasil nos contextos das graves e impactantes crises atuais e futuras existentes em nossas realidades urbanas, sanitárias, sociais, ambientais, econômicas, civilizatórias, dentre outras.

Os dois ciclos anteriores das lutas pela reforma urbana, o primeiro ocorrido no início da década de 1960 e o segundo após meados da década de 1980, lidaram com as contradições das condições de reprodução da força de trabalho na urbanização produzida com a expansão do capitalismo industrial periférico. Nesses ciclos, as propostas de reforma urbana formuladas por diferentes setores da sociedade brasileira responderam diretamente aos problemas estruturais da urbanização capitalista produzida ao longo de grande parte do século XX, principalmente durante o desenvolvimentismo nacional implementado a partir da década de 1930. Esses problemas estruturais dizem respeito às profundas desigualdades socioespaciais existentes entre os bairros habitados pelos membros de diferentes classes sociais, notadamente entre os bairros das classes ricas e pobres.

No primeiro ciclo das lutas pela reforma urbana ocorrido no começo da década de 1960 houve o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) realizado em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em conjunto com o Instituto da Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE).

¹ Graduado, mestre e pós doutor em arquitetura e urbanismo e doutor em demografia. Professor do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo – kazuo.nakano@unifesp.br.

² Graduando em geografia do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo - thiago.andrade05@unifesp.br.

³ Graduando em história da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo - antoniomdemiranda@gmail.com.

⁴ Graduando em geografia do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo - henry.maru@unifesp.br.

Segundo Nabil Bonduki, o SHRU “representou uma tentativa de incorporar a questão urbana nas reformas de base que as forças progressistas buscavam implementar no governo Goulart, processo que foi abortado pelo golpe militar de 1964” (BONDUKI, 2018a, p.21-22). De acordo com esse autor, “as propostas reformistas incluíam medidas para enfrentar a renda da terra, buscando equacionar os entraves causados pela propriedade privada do solo” (BONDUKI, 2018a, p. 24). Ele afirma que essas “propostas reformistas” eram compatíveis com a “agenda de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, em especial, com a busca do empresariado da construção civil de contar com o apoio do Estado para alavancar o setor” (BONDUKI, 2018a, p. 29). O segundo ciclo das lutas pela reforma urbana ocorrido após meados da década de 1980 não significou a ruptura ou o abandono das propostas apresentadas no primeiro ciclo. Pelo contrário, segundo Nabil Bonduki (2018a, p. 31), várias dessas propostas foram recuperadas no segundo ciclo.

Os ciclos atuais e futuros das lutas pela reforma urbana no Brasil deverão lidar, necessariamente, com os legados da urbanização capitalista produzida segundo padrões socialmente desiguais de acesso às terras e moradias urbanas que constituem o chamado padrão periférico de crescimento das cidades brasileiras. Ademais, a futura reforma urbana brasileira deverá lidar com as novas desigualdades produzidas pelas contradições entre as apropriações dos espaços e terras urbanas segundo as necessidades de reprodução social e os interesses rentistas dos investidores privados que operam conforme o capitalismo neoliberal e financeirizado. Essas contradições surgem também nos conflitos entre a deterioração dos sistemas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas necessárias à reprodução da classe trabalhadora e a canalização de investimentos públicos para o beneficiamento e valorização de localizações e terras urbanas de interesse desses investidores.

Com a intenção de subsidiar as lutas pela reforma urbana nos ciclos atuais e futuros, propõe-se avaliar um aspecto específico do PlanHab 2008-2023 concernente às “estratégias urbano-fundiárias” que visa promover o acesso à terra urbana adequada e bem localizada nas cidades para a provisão de habitação de interesse social destinada à população de baixa renda. Essas estratégias não foram colocadas em prática em escala nacional e precisam ser ampla e profundamente aprimoradas, pois são chaves importantes para a realização da reforma urbana nas cidades brasileiras.

A Elaboração do PlanHab 2008-2023 no Segundo Ciclo das Lutas pela Reforma Urbana

A elaboração do PlanHab 2008-2023 insere-se no ciclo das lutas da reforma urbana ocorrido após meados da década de 1980. Alguns marcos desse período são:

- 1999 a 2000: Elaboração do Projeto Moradia no âmbito do Instituto Cidadania;
- 2000: Inclusão, por meio de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de iniciativa popular, do direito à moradia adequada no Artigo 6º da Constituição Federal de 1988;
- 2001: Aprovação da lei federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, e da Medida Provisória (MP) 2.220/2001;
- 2003: Criação do Ministério das Cidades constituído por sua Secretaria Executiva e pelas Secretarias Nacionais de Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e Programas Urbanos;

- 2004: Aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) pelo Conselho Nacional das Cidades (CNC);
- 2004: Aprovação da Resolução 460 pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CC/FGTS) que reformula a política de descontos nas taxas de juros de financiamentos com recursos deste Fundo;
- 2005: Aprovação da lei federal 11.124/2005 que institui o Sistema e o Fundo Nacional de Interesse Social (SNHIS e FNHIS, respectivamente);
- 2005: Mudanças na direção política do MCidades como consequência das negociações entre os poderes executivo e legislativo na busca por governabilidade diante das denúncias do chamado “mensalão”. Com essas mudanças, o MCidades abandonou muitos dos compromissos com a agenda da reforma urbana;
- 2006: Abertura de capitais das maiores empresas de incorporação imobiliária no mercado nacional e internacional de ações;
- 2006: Publicação do edital de licitação para contratação de consultoria técnica para a elaboração do PlanHab 2008-2023;
- Segundo semestre de 2006: Realização do processo de licitação para contratação de consultoria técnica para a elaboração do PlanHab 2008-2023;
- Início de 2007: Publicação do resultado da licitação para contratação de consultoria técnica para a elaboração do PlanHab 2008-2023 vencida pelo consórcio constituído pelo Instituto Via Pública (IVP), Fundação para Pesquisa Ambiental (FUPAM) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e Logos Engenharia;
- Início de 2007: Lançamento oficial do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- Meados de 2007: Início dos trabalhos da consultora técnica contrata pela SNH para a elaboração do PlanHab 2008-2023;
- Primeiro semestre de 2008: Crise imobiliária e financeira iniciada nos Estados Unidos da América (EUA) e disseminada para outras partes do mundo;
- Segundo semestre de 2008: Discussões internas no governo federal para a formulação de um programa habitacional emergencial para enfrentar a crise imobiliária e financeira iniciada nos EUA e disseminada para outras partes do mundo;
- Segundo semestre de 2008: Articulação entre parlamentares, gestores públicos, empresas da construção civil e movimentos sociais de luta pela moradia para a proposição da PEC da Moradia Digna de iniciativa popular;
- Final de 2008: Término dos trabalhos de consultoria técnica para elaboração do PlanHab 2008-2023 com a finalização do texto completo;
- Início de 2009: Lançamento oficial do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)
- Primeiro semestre de 2009: Análise e revisão, por técnicos da SNH, do texto completo do PlanHab 2008-2023 entregue pela equipe de consultoria técnica;

- Segundo semestre de 2009: Elaboração do último capítulo do PlanHab com ponderações sobre a crise imobiliária e financeira global e ajustes baseados no PMCMV;

Essa breve linha do tempo pontuada pelos principais acontecimentos relacionados, direta ou indiretamente, com o PlanHab 2008-2023, fornece uma visão sobre o contexto que envolveu a elaboração desse instrumento da política e de planejamento habitacional.

Avaliações sobre o Eixo das Estratégias Urbano-Fundiárias do Plano Nacional de Habitação 2008-2023 (PlanHab 2008-2023)

Os conteúdos do PlanHab 2008-2023 constituem uma estratégia geral composta por diferentes componentes articulados como meios para alcançar os objetivos principais enunciados no item 3.

Essa estratégia geral composta pelos cenários:

- Das necessidades habitacionais;
- Macroeconômicos;
- De recursos financeiros habitacionais.

Esses cenários servem como referências para as definições dos eixos de atuações e suas respectivas estratégias específicas dirigidas para:

- A disponibilização de financiamentos e subsídios habitacionais destinados a diferentes grupos sociais;
- A provisão de terras urbanas adequadas para a promoção de habitação de interesse social destinada aos grupos sociais com baixo poder aquisitivo;
- O desenvolvimento institucional de órgãos públicos responsáveis pela política e planejamento habitacional em todos os níveis de governo da federação;
- O desenvolvimento de inovações e a ampliação das capacidades dos componentes da cadeia produtiva da construção civil.

As estratégias urbano-fundiárias concernem ao acesso à terra urbana adequada e bem localizada nas cidades para a provisão de habitação de interesse social destinada à população de baixa renda.

Para enfrentar esse problema, o PlanHab fez as seguintes apostas:

- Elaboração de planos diretores municipais conforme o Estatuto da Cidade, com demarcação de zonas especiais de interesse social em áreas não ociosas e ociosas destinadas à produção de habitação de interesse social e com outros instrumentos de política urbana para provisão de terras urbanas adequadas para essa produção;
- Elaboração de planos estaduais e locais de habitação de interesse social com dimensionamento, identificação e destinação de terras urbanas para atendimento das necessidades habitacionais de interesse social;
- Elaboração de planos de expansão urbana, como condicionante para alteração de perímetros urbanos, com previsão de terras urbanas para a produção de habitação de interesse social;
- Doação obrigatória de partes de novos loteamentos urbanos para provisão habitacional de interesse social;

- Destinação de imóveis da União para urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e para a produção de habitação de interesse social;
- Criação de subsídio-localização para complementar os subsídios e financiamentos habitacionais utilizados na aquisição de imóveis bem localizados, com boas condições urbanas e, por isso, mais caros.

Conforme entrevista com Nabil Bonduki, coordenador técnico da equipe de consultoria contratada para a elaboração do PlanHab 2008-2023, realizada no dia 14/01/2022, essas apostas não deram certo e suas estratégias urbanas e fundiárias não tiveram quase nenhum avanço. Com a implementação do PMCMV nota-se que grande parte das habitações produzidas para atender as famílias de baixa renda incluídas na Faixa 1, integralmente subsidiadas, ocorreram em terras inadequadas do ponto de vista das suas localizações em relação às oportunidades das cidades, bem como das suas condições urbanas precárias. As disponibilizações de terras destinadas à produção habitacional para as famílias da Faixa 1 do PMCMV ficaram a cargo dos municípios cujas políticas urbanas, habitacionais e fundiárias são, quando existentes, geralmente frágeis e limitadas. O governo federal pouco incide e interfere na questão urbana e fundiária municipal por razões constitucionais e federativas. O governo federal não pode obrigar os municípios a fazerem gestão fundiária para provisão de habitação de interesse social, mesmo com o Estatuto da Cidade. Considerando as fragilidades técnicas, políticas e institucionais dos governos municipais brasileiros, nota-se grandes limitações nas possibilidades de implementação da estratégia urbano-fundiária do PlanHab 2008-2023.

Ademais, conforme Nabil Bonduki na entrevista mencionada, o PMCMV frustrou a estratégia geral do PlanHab porque optou por rápido enfrentamento da crise imobiliária e financeira global, atropelando a construção gradativa das capacidades de atendimento habitacional nos estados e municípios, para viabilizar produção habitacional massiva baseada em solução única constituída por construção de conjuntos habitacionais uniformes e repetitivos que apresentaram diversos tipos de problemas. A opção por tal solução, em detrimento da provisão de lotes urbanizados associados com financiamentos para compra de materiais de construção e assistência técnica, atendeu à demanda dos setores da construção civil e da incorporação imobiliária.

Referências Bibliográficas

BONDUKI, Nabil (Org.). A luta pela reforma urbana no Brasil – do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRASIL. Plano Nacional de Habitação – Versão para Debates. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010.