

POLÍTICA HABITACIONAL E GESTÃO URBANA: perspectivas e limites do Sistema Municipal de Habitação na RMNatal

Jéssica Morais de Moura¹
Contato: jessica_morais_moura@hotmail.com

Linha de pesquisa: Política e Projeto da Habitação Social

INTRODUÇÃO

O histórico brasileiro de políticas públicas habitacionais e de gestão urbana deixa clara a fragilidade do Estado brasileiro em arcar com a problemática da moradia, principalmente para os setores sociais de renda mais baixas. Bonduki (2009) registra o processo histórico, do qual resulta a difícil articulação entre a elevada demanda habitacional e uma política habitacional fundada nos princípios do direito à moradia. Assim, favelas, loteamentos irregulares, periferias desconectas da malha urbana das cidades, marcam a paisagem das cidades brasileiras.

Apesar dos avanços de natureza legislativa obtidos na esfera da política habitacional-urbana, ainda persistem diversos entraves de natureza institucional que agravam cada vez mais a forma com a qual o estado tem tratado esse problema. Nesse cenário, o presente trabalho discorre acerca da problemática habitacional e urbana das cidades brasileiras, enfocando aspectos da estrutura institucional dessas políticas, bem como os limites e desafios que se impõe a esfera municipal para lidar com o planejamento urbano-habitacional.

Considerando o atual cenário de retomada e ampliação de investimentos públicos nos setores urbano e habitacional, é necessário refletir sobre como está organizada essas políticas, de maneira a permitir que os investimentos realizados no setor sejam capazes de promover transformações adequadas nos espaços das cidades, e não somente venham a cumprir um limite financeiro de política social implementada.

OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo examinar os desdobramentos do processo de municipalização das

políticas urbanas e habitacionais, apresentando uma análise exploratória sobre os desafios e limites presentes no novo quadro de planejamento habitacional e urbano, observando a situação dos municípios da Região Metropolitana de Natal que, a partir de 2009, vêm implementando a construção de conjuntos habitacionais através do Programa Minha Casa Minha Vida

METODO

O método utilizado consiste na análise bibliográfica e documental, contextualizando a problemática das cidades e da moradia e debruçando-se sobre o processo de urbanização e de precarização habitacional. Além disso, retoma-se o quadro da política habitacional e urbana no Brasil, considerando os processos de democratização, descentralização e institucionalização e apresentando alguns dos principais avanços da última década. Há também uma análise exploratória sobre os desafios que se colocam para as administrações municipais, considerando a atual situação dos municípios da Região Metropolitana de Natal que implementaram iniciativas de provisão de habitação de interesse social no âmbito do PMCMV. Com base nesses procedimentos, pontuam-se questões evidenciadas, com contribuições à agenda de pesquisa sobre políticas urbano-habitacionais em pequenos municípios brasileiros.

Toma-se como referência de análise os apontamentos de Arretche (2007), para quem o desenho institucional da política permite delimitar “o modo como as instituições afetam os comportamentos, de tal sorte que seja possível influir na vida social propondo instituições políticas que criem incentivos favoráveis aos comportamentos desejados” (ARRETCHÉ, 2007, p. 148).



DESENVOLVIMENTO

CIDADES E MORADIA: O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO HABITACIONAL

As cidades brasileiras evidenciam, em sua maioria, graves consequências do processo de urbanização desigual. A intensificação do processo de crescimento das cidades brasileiras a partir do século XX, ocorreu de maneira acelerada e marcada pela dificuldade crescente de acesso à terra urbanizada pela grande maioria da população. A precariedade habitacional se expressa na localização da moradia periférica, insalubre e sem titulação.

A partir da década de 1980, com o processo de restabelecimento do estado democrático, tal realidade adquiriu novos contornos, na medida em que se instaurou um intenso processo social de construção de uma cultura de direitos. A luta pelo direito à cidade e pelo direito à moradia surge em contraposição a esse modelo de urbanização excludente, que ao longo de décadas absorveu elevados contingentes de pessoas pobres, sem, entretanto, integrá-las efetivamente às cidades.

DEMOCRACIA, DESCENTRALIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO: MARCOS DA POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA NO BRASIL

A redemocratização do estado brasileiro e a promulgação da Constituição Federal de 1988 consolidaram um novo momento no quadro dos direitos sociais e um novo arranjo na condução das políticas públicas. Os municípios, enquanto entes federados, assumiram novas responsabilidades, sendo delegadas às administrações locais diversas competências que antes estavam centralizadas na União.

De modo geral, a atuação do Estado brasileiro até a década de 1930 foi pautada por intervenções que tinham como principal objetivo reduzir a problemática sanitária que assolava as cidades naquele período. Com o Regime Militar nas décadas de 1960 e 1970 e com as novas diretrizes que orientavam a ação pública, significativas transformações permearam a condução da política habitacional. Foi aí que emergiram os primeiros arranjos institucionais que tratavam da moradia, criando-se entre outras estruturas, o Sistema Financeiro

de Habitação e o Banco Nacional de Habitação. Foram alocados investimentos consideráveis para o setor, no entanto, conforme destaca Denaldi (2004) uma análise breve da atuação do BNH aponta que a oferta habitacional promovida no período não foi capaz de conter a crise do problema.

A partir do século XXI é inaugurado um novo período para a institucionalização da política urbana e também habitacional, legitimando a luta incitada pelo Movimento da Reforma Urbana em prol do direito à cidade e à moradia. Um marco regulatório fundado naqueles princípios foi concebido, a exemplo do Estatuto das Cidades em 2001.

A estruturação do sistema de planejamento urbano teve um marco importante em 2003 com a criação do Ministério das Cidades (Municipalidades), responsável pela coordenação, gestão e formulação de atividades ligadas às áreas habitacionais e urbanas, integrando as políticas que antes eram implementadas de forma setorial e promovendo uma atuação, ao menos em teoria, mais coordenada e institucionalizada.

No âmbito do Municipalidades, delineiam-se a Política Nacional de Habitação, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, bem como o Plano Nacional de Habitação. Nesse contexto, os municípios brasileiros operam com a noção de que a habitação não se restringe a moradia em si, porém incorpora um conjunto de componentes, que quando implementados de forma articulada viabilizam a efetivação de direito à cidade.

Assim, para fazer parte do SNHIS, os governos subnacionais devem criar os seus Sistemas Estadual e Municipal de Habitação. Isso significa a criação de órgãos específicos para gerir a Política Habitacional, a constituição de um fundo de habitação e de um conselho gestor do fundo.

DESAFIOS À ESFERA MUNICIPAL: ANÁLISE DA ESTRUTURA HABITACIONAL E URBANA EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

Cabe, portanto, refletir sobre a situação dos municípios brasileiros, uma vez que se prevê um arcabouço jurídico que não considera as especificidades locais, e consequentemente não leva em conta as heterogêneas capacidades das administrações em estruturar um sistema adequado.



3º SIMPÓSIO DE PESQUISA DO PPGAU-UFRN – DOUTORADO, MESTRADO ACADÊMICO e MESTRADO PROFISSIONAL

Nesse ínterim, é preciso discutir sobre o que significou para os municípios brasileiros a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, bem como a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a consolidação de uma Política e de um Plano Nacional de Habitação em 2005 e 2008, respectivamente.

Com vistas a fornecer subsídios para essas análises, apresenta-se a seguir dados sobre os municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal, considerando para tanto apenas aqueles que implementaram conjuntos habitacionais com os recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida. Foi elaborado um quadro resumo, exemplificando elementos que se referem a existência de órgão gestor da habitação, bem como informações sobre a existência de Plano Diretor e de Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Quadro 1: Síntese dos instrumentos relacionados arranjo institucional da Política Habitacional e Urbana em municípios da Região Metropolitana de Natal.

MUNICÍPIO	População (2014)	Órgão Gestor	Plano Diretor	PLHIS
Ceará-Mirim	72.374	SEMTHAS	Sim	Sim
Extremoz	27.107	SMTHAS	Sim	Não
Macaíba	76.801	SEMTAS	Sim	Sim
Monte Alegre	21.996	SMTHAS	Sim	Não
Natal	862.044	SEHARPE	Sim	Não
Nísia Floresta	26.208	SEMTHAS	Sim	Não
Parnamirim	235.983	SEHAB	Sim	Sim
São Gonçalo do Amarante	96.759	SEHAB	Sim	Sim

Fonte: Elaboração Própria.

O desenho institucional que se encontra em análise, reforça o papel estratégico das administrações locais, que passaram a aderir à estrutura de criação de órgãos e planos locais de Habitação de Interesse Social, com a intenção de planejar ações para conter o agravamento dos problemas urbanos e de moradia.

Sobre a existência de órgão gestor da habitação, observa-se que todos os municípios analisados possuem secretarias ou órgãos voltados para a área da habitação, existindo uma organização mínima capaz de responder as problemáticas locais. No entanto, há o indicativo de que a estrutura administrativa de muitos municípios não

conseguem responder as elevadas demandas que se apresentam, principalmente quando as pautas desse órgão estão relacionadas com todas as políticas de Assistência Social, à exemplo dos municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, Monte Alegre e Nísia Floresta – municípios que possuem Secretarias Municipais de Trabalho, Habitação e Assistência Social. Seguindo nessa conjuntura, é importante destacar que apenas os municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante possuem secretarias que tratam especificamente da temática da habitação e da Regularização Fundiária. O município de Macaíba é único que possui uma secretaria geral para a temática do trabalho e da assistência social, estando a pauta habitacional diluída em uma subcoordenadoria desta secretaria.

Referente aos Planos Diretores dos municípios, observa-se que todos possuem plano elaborado, estando essa discussão um pouco mais implícita do que a simples questão de possuir ou não Plano Diretor. O fato é que após a regulamentação prevista em lei, uma série de consultorias passaram a formular tais documentos para as administrações locais, existindo, portanto, fragilidades no que se refere ao conteúdo do documento e ao que ele se aplica.

Por fim, sobre os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, o quadro síntese demonstra que apenas os municípios de Ceará-Mirim, Macaíba, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante possuem seus PLHIS elaborados e aprovados. Segundos as informações repassadas e também difundidas na página do Ministério do Planejamento, os municípios de Extremoz e Natal ainda encontram-se na fase de elaboração dos seus planos, restando os municípios de Monte Alegre e Nísia Floresta que não possuem previsão de elaboração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse ponto, emergem questionamentos que, conforme reforçado por Rosa (2012), indicam a necessidade de pensar qual seria o lugar do planejamento urbano hoje no Brasil e se ainda seria possível pensar na efetiva articulação entre planejamento e políticas urbana e habitacional.

Levando em conta o que foi abordado sobre o planejamento habitacional e urbano, destaca-se que as fragilidades no arcabouço jurídico e institucional em âmbito municipal provocam efeitos de retrocesso no



Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo | PPGAU/UFRN

que deveria ser a resposta a solução do problema. Fica evidenciado para muitos municípios um planejamento habitacional e urbano que ainda não é prioridade na agenda pública.

Nessa perspectiva a ausência de uma maior compreensão por parte dos governos municipais de que somente com a implementação de um arranjo institucional adequado é possível incitar um combate efetivo ao déficit habitacional, ocasiona em graves consequências que são claramente descritas por Basílio e Gonçalves (2014):

As dificuldades para implementar instrumentos de planejamento nessa realidade estão associadas em grande parte à absoluta falta de estrutura administrativa, centralização de poder na pessoa do Prefeito municipal, relativa ou total desconhecimento da problemática urbanística municipal por parte da administração pública, ausência de iniciativas capazes de gerir a ocupação do solo e a baixa capacidade de investimento e de operação de programas e projetos. (BASÍLIO e GONÇALVES, 2014, p.11).

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dulce Bentes Sobrinha, pela orientação dedicada à pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. **A Agenda Institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº64: p.1-9, 2007.

AKAISHI, A. G. **Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros**. Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), nº. 14, vº 2, 2011. p. 41-50.

BASILIO, R. F. de C.; GONÇALVES, L. F. **Panorama dos planos locais de habitação de interesse social – PLHIS no estado da Bahia**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – ENANPAQR, São Paulo, 2014.

BONDUKI, Nabil. **Avanços, limitações e desafios da política habitacional do governo Lula: direito à habitação em oposição ao direito a cidade**, 2007.

DENALDI, Rosana. **Estado, política habitacional e favelas no Brasil**. In: Leopoldianum. Revista de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos, Ano 30, nº 81/82.

NETO, P. N.; MOREIRA, T. A.; SHUSSEL, Z. G. L. **Conceitos Divergentes para Políticas Convergentes – Descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 14, n. 1, 2012, p. 85-98.

ROSA, T. T. **Planejamento urbano e política habitacional no Brasil: institucionalização, dicotomização, municipalização. Reflexões a partir do caso de São Carlos – SP**. Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), nº. 16, vº 2, 2012. p. 17-34

