

**PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E ESTATUTO DA METRÓPOLE:
unicidade e disparidade conceituais**

**NATIONAL HOUSING AND STATUTE OF METROPOLIS: uniqueness and
conceptual disparity**

FRANÇOISE DOMINIQUE VALERY

SERGIO ALEXANDRE DE MORAES BRAGA JUNIOR

RESUMO

Após o incremento da Revolução Industrial houve uma transformação na coletividade ao adquirir-se o conceito de habitação. As grandes cidades com o processo de urbanização fizeram com que o homem transformasse sua realidade. A partir da década de 1960, a crescente urbanização e, conseqüente degradação da qualidade de vida, referenciada nas metrópoles, levantaram diversos problemas, entre elas moradia, infra-estrutura, saneamento básico e meio ambiente. No presente trabalho, através de pesquisa bibliográfica e documental, deseja-se realizar um estudo analógico através dos conceitos, diretrizes e valores de documentos que se inter-relacionam e, ao mesmo tempo, divergem nas concepções de políticas públicas e do grau de intervenção do Estado. Sendo assim, através do mesmo, buscamos analisar o Plano Nacional de Habitação-PLANHAB e o projeto de Lei 3.460/2004, chamado como Estatuto da Metrópole. O PlanHab referencia-se, por si só, como instrumento da nova Política Nacional de Habitação. Com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, o setor habitacional passou por uma desarticulação e fragmentação institucional, com a conseqüente perda de capacidade decisória e redução dos recursos disponíveis para investimento. Somente a poucos anos, o segmento passou a ter maior representação institucional na esfera federal, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a aprovação da nova Política Nacional de Habitação (PNH) e a implementação da Lei Federal 11.124/05, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Por sua vez, o projeto de Lei, denominado Estatuto da Metrópole, estabelece as diretrizes para a execução da Política Nacional de Planejamento Regional

Urbano e cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, com fundamento no art. 21, incisos IX , XV e XX da Constituição Federal.

PALAVRAS CHAVES: Urbanização;PLANHAB; Habitação; Planejamento, Metrópole

ABSTRACT

After the growth of the Industrial Revolution there was a transformation in the community to assert the concept of housing. Large cities with urbanization made the man turn into a reality. From the 1960s, increasing urbanization and the consequent degradation of quality of life, referenced in the metropolises, raised several issues, among SALS housing, infrastructure, sanitation and environment. In this paper, through literature and documents, you want to perform an analog study through the concepts, values and guidelines documents are interrelated and at the same time, differ in the conceptions of public policies and the degree of intervention State. Thus, through the same, we analyze the National Housing Plan-PLANHAB and the draft Law 3.460/2004, named Status of Metropolis. PlanHab The reference is, by itself, as an instrument of the new National Housing Policy. With the dissolution of the National Housing Bank (BNH), in 1986, the housing sector has undergone an institutional disarticulation and fragmentation, with consequent loss of decisional capacity and reducing the resources available for investment. Only a few years, the segment now have greater institutional representation at the federal level, with the creation of the Ministry of Cities in 2003, the adoption of the new National Housing Policy (NHP) and the implementation of the Federal Law 11.124/05, which created the National Fund for Social Housing (FNHIS) and the National System for Social Housing (SNHIS). Meanwhile, the draft law, called the Statute of Metropolis, establishes guidelines for the implementation of the National Policy Planning regional Urban and creates the National System of Urban Planning and regional Office, based on art. 21, sections IX, XV and XX of the Federal Constitution.

KEYWORDS: Urbanization; PLANHAB; housing; Planning, Metropolis

PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E ESTATUTO DA METRÓPOLE: *unicidade e disparidade conceituais*

1.INTRODUÇÃO

O processo de urbanização nacional ocorreu, praticamente, no decorrer do século XX. Todavia, infelizmente, a perspectiva urbanística moderna não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, formados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política autoritária e pela aplicação arbitrária da lei.

Deseja-se discutir, aqui, uma visão da metrópole brasileira do final do século XX, destacando a relação entre dois instrumentos normativos, quais sejam: o projeto de Lei nº 3.460 de 2004, chamado Estatuto da Metrópole e o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001.

As metrópoles brasileiras são permeadas pela desigualdade social, segregação territorial e meio ambiente, tendo como pano de fundo alguns autores que observaram a estruturação da sociedade brasileira, em especial sobre a marca da modernização com desenvolvimento do atraso.

Ao conceber-se, a partir da década de 1960, a crescente urbanização e, conseqüente degradação da qualidade de vida, principalmente nos grandes centros, pôs-se em pauta diversas questões, entre elas moradia, infra-estrutura, saneamento básico e meio ambiente.

Em um estudo analógico busca-se compatibilizar conceitos, diretrizes e valores de documentos que se inter-relacionam e, ao mesmo tempo, divergem nas concepções de políticas públicas e do grau de intervenção do Estado. No presente trabalho visamos analisar o Plano Nacional de Habitação-PLANHAB e o projeto de Lei 3.460/2004, chamado como Estatuto da Metrópole.

O PlanHab como instrumento da nova Política Nacional de Habitação . Com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, o setor habitacional passou

por uma desarticulação e fragmentação institucional, com a consequente perda de capacidade decisória e redução dos recursos disponíveis para investimento.

Apenas recentemente o setor passou a ter maior representação institucional na esfera federal, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a aprovação da nova Política Nacional de Habitação (PNH) e a implementação da Lei Federal 11.124/05, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Já o projeto de Lei, denominado Estatuto da Metrópole, por sua vez, estabelece as diretrizes para a execução da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, com fundamento no art. 21, incisos IX, XV e XX da Constituição Federal.

2.PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO-PLANHAB

O Plano Nacional de Habitação-PLANHAB(2000) busca como ponto principal balancear as necessidades habitacionais da sociedade brasileira, visando implantar no Brasil, que é historicamente patrimonialista e desigual, o acesso universal à moradia digna para toda a população. Busca-se através dele a introdução de uma nova visão na política habitacional, tendo como base essencial a efetivação de um direito social previsto na Constituição Federal de 1988 que é o da moradia. A Carta Política instituiu no art. 6º o direito à moradia, além de lazer, a segurança e a assistência aos desamparados.

A supracitada Política é dividida em eixos de trabalho, sendo eles: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Essa divisão em eixos demonstra a busca da abrangência de todas as áreas necessárias para enfrentar o sério problema vivido pela sociedade brasileira, qual seja a ausência de uma moradia digna, atrelando uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país.

Cumprido destacar que o PLANHAB(2000) visa enfrentar os problemas habitacionais vividos pela população carente, resolvendo os impasses inconstitucionais dos assentamentos precários, das moradias desestruturadas, da ausência de saneamento ambiental, de mobilidade, de transporte coletivo, equipamentos públicos e de serviços essenciais a uma vida digna.

Acentuando a ótica da equação renda x consumo e não a ótica do direito, o discurso financeiro catalisa o processo de mercadorização da habitação, nos termos apresentados por David Harvey(1982).

O mercado imobiliário um instrumento de segregação, por ser, o mercado em si, “um instrumento de dominação e exclusão econômica que quase sempre apresenta uma manifestação espacial” (Villaça, 2003, p. 341). Essa ideia é corroborada por Santos (2008), quando faz uma análise dos fatores que levam à especulação imobiliária e, como essa, rebate na forma espacial:

A especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas.

Criam-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando- os às suas exigências funcionais.

É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, umas e outras, mais valorizados.

Por isso, são as atividades mais dinâmicas que se instalam nessas áreas privilegiadas; quanto aos lugares de residência, a lógica é a mesma, com as pessoas de maiores recursos buscando alojar-se onde lhes pareça mais conveniente, segundo os cânones de cada época, o que também inclui a moda. É desse modo que diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo. (Santos, 2008, pp. 106-107)

É de se ressaltar que a visão do Plano Nacional de Habitação é extremamente ampla e responsável, uma vez que não se limita ao conformismo de pensar que moradia é apenas uma estrutura de tijolo e concreto, denominada de casa. A visão real do PLANHAB(2000) ultrapassa o senso comum e considera moradia, direito social expresso na Carta Magna, àquela em que há um mínimo essencial para efetivar os direitos fundamentais de um ser humano. Assim, ele busca através de estratégias e planejamentos dignificar as moradias das pessoas carentes, a fim de que se efetive uma condição de habitacionalidade.

Incumbindo à União, segundo o art.21, em sua competência exclusiva, no inciso XX, de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” da Constituição Federal propõe-se a tratar do planejamento habitacional.

A Carta Política estabelece ainda, como competência comum, no art.23, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no inciso IX, a promoção de “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

O Plano Nacional de Habitação é vinculado a um aspecto notoriamente social, que se busca a criação de condições de acesso à moradia digna, urbanizada e atrelada à cidade- pelas populações carentes, única vítima desse déficit.

3.O LASTRO TEMPORAL E AS REVISÕES PERIÓDICAS DO PLANHAB

O processo de planejamento habitacional, segundo o PLANHAB(2000), deve ser atrelado aos instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal, tais como os Planos Plurianuais, para que suas metas e avanços estejam acompanhados com o planejamento necessário a sua efetivação. Assim, o horizonte temporal foi estabelecido com base no intervalo dos Planos Plurianuais, ou seja, de quatro em quatro anos, tendo com meta final o ano de 2023 para a tentativa de implementação das estratégias descritas no Plano.

Porém, cumpre aduzir que a versão do PLANHAB(2000) não merece ser interpretada de forma restrita e fechada, como se não pudesse haver alterações até o seu ano final. O PLANHAB(2000) é bem claro quando se trata da essencialidade da participação efetiva de diversos autores sociais e políticos para o êxito do plano, abrangendo não apenas o agentes públicos mas também os agentes privados e públicos não estatais, como também de representantes da sociedade civil. Ou seja, há necessidade da interação de diversos sujeitos, de todas as naturezas, para que haja um planejamento habitacional participativo e uma gestão democrática.

4.TIPOLOGIA DE MUNICÍPIOS PERFILHADA NO PLANHAB

Aduz de forma expressa e firme que a divisão administrativa em Estados e em Regiões não é a forma mais efetiva para a análise de questões sociais, como da moradia, pelo fato de colocar no mesmo grupo, situações tão desiguais. Por esse motivo, o PLANHAB(2000) tenta introduzir outras modalidades de leituras regionais. O referido

plano adota a tipologia de municípios tomando como base o estudo Tipologia das Cidades Brasileiras realizado pelo Observatório das Metrôpoles para o Ministério das Cidades.

A tipologia dos Municípios leva em conta as características urbanas de cada agrupamento, o que favorece uma melhor leitura do déficit habitacional, do déficit por urbanização e das necessidades habitacionais futuras.

A classificação dos municípios usada pelo PLANHAB é baseada no número de habitantes, a importância metropolitana, níveis de pobreza, dos indicadores socioeconômicos, dentre outros elementos. O uso desses indicadores, segundo o documento, é imprescindível para a definição de programas habitacionais peculiares para cada agrupamento.

Ressalte-se que a rede urbana é subdividida em 11 tipos de municípios, tendo como principal forma de diferenciação as questões habitacionais, na qual se destaca o atendimento habitacional planejado.

Os municípios que fazem parte de regiões metropolitanas e que possuem mais de 100 mil habitantes são subdivididos em A, B, C, D e E. Os municípios da letra A são aqueles das Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, abrangendo metrôpoles de alta renda, com intensa desigualdade social. Já as de letra B são as Regiões Metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul, ou melhor, são as cidades pólo localizadas em regiões de alto estoque de riqueza.

Os municípios pertencentes à letra C são os integrantes das Regiões Metropolitanas e aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste. Abrange, portanto, os principais pólos do Norte e Nordeste, com menor riqueza do que as regiões A e B, com grande concentração de pobreza e intensa desigualdade. Os municípios D são aqueles situados nos aglomerados e centros regionais do Centro-Sul que possuem razoável estoque de riqueza e são centros importantes nas suas microrregiões. Já os Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste pertencem à letra E, envolvendo, portanto, municípios com baixo estoque de riqueza, mas que possuem importância regional.

Os municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes são subdivididos em F,G e H. Os centros urbanos em espaços rurais prósperos são integrantes da letra F, na qual envolve os municípios que estão crescendo moderadamente, localizados nas regiões mais ricas do país. Os municípios abraçados pela letra G são os Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo, que são aqueles situados em

microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação. Os denominados centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza pertencem à tipologia H.

Em relação aos municípios com população com menos de 20 mil habitantes, deve-se atentar que o PLANHAB dividiu em I, J e K. As pequenas cidades em espaços rurais prósperos estão no grupo I; as pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente estão no grupo J, enquanto as pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica estão no grupo K.

5. QUADRO REGIONAL URBANO E SUA RELAÇÃO COM A QUESTÃO HABITACIONAL

A vida urbana é sedutora pelos imensos benefícios que a cidade traz ao cidadão. “Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (Lefebvre, [1968] 2009: 117-118; grifos do autor). Em outra passagem, o autor afirma que o direito à cidade se refere especificamente ao direito:

(...) à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc. (...). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) (...) (LEFEBVRE,[1968] 2009: 139).

O direito à cidade é o direito de imaginar e realizar a cidade, contínua e concomitantemente. Lefebvre associa esse processo aos procedimentos artísticos e propõe “pôr a arte ao serviço do urbano” para abrir uma “práxis e poiesis em escala social” (Lefebvre,2001 [1968], pp. 134-135).

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (Lefebvre, 2001 [1968], p. 135; grifos do autor)

Neste tópico serão tratadas, sob diferentes aspectos, as questões urbanas e regionais diretamente relacionadas à problemática habitacional.

A primeira parte do mesmo é dedicada a uma contextualização do processo de urbanização brasileiro. Com destaque, sobretudo, para a tentativa de identificar uma tipologia de municípios capaz de servir de orientação para o desenvolvimento de critérios a

serem utilizados no Plano Nacional de Habitação (PLANHAB). Também será apresentada uma regionalização das necessidades habitacionais, buscando relacionar a questão regional com o déficit habitacional.

A seguir, são tratadas questões mais específicas do processo urbano. No item 5.1, são abordadas as características do processo de ocupação intra-urbano, desejando qualificar as relações com o processo de produção de habitação.

O item 5.2 é sobre as tendências recentes do planejamento urbano e sua relação com a questão habitacional, qualificando como os planos diretores, instrumentos como as ZEIS e outras intervenções urbanísticas têm enfrentado as questões habitacionais.

Por último, atentaremos ao processo de expansão urbana, para mostrar como o modelo atual de desenvolvimento das cidades, muitas vezes estimulado ou patrocinado pelo poder público, reproduz a exclusão territorial. Neste paradigma o cenário ocupado pela especulação imobiliária e extensão horizontal das cidades, são claros os prejuízos para os que não conseguem pagar o preço da terra urbanizada, conforme os mecanismos de mercado.

5.1 Evolução do processo de urbanização recente no Brasil e seu impacto sobre o problema habitacional

Suzana Pasternak(2012, 255) ao tecer considerações finais sobre a estrutura socioespacial e sua dinâmica das regiões metropolitanas afirma:

Todas as metrópoles estudadas tiveram crescimento demográfico maior na periferia que no núcleo e muitas apresentam esvaziamento populacional e funcional das áreas centrais mais consolidadas. Não raro, o movimento geral em direção a uma urbanização mais dispersa tem forte impacto sobre o meio ambiente.

Nosso país apresenta um quadro de forte e persistente desigualdade regional, em que pesem as transformações significativas que vêm ocorrendo devido à interiorização do agronegócio e à exploração de minérios e madeira para exportação, para atender as demandas do mercado externo. Mesmo sendo recente, esse processo, com forte impacto no território nacional, mantém ou aprofunda a desigualdade econômico-social.

As cidades brasileiras foram profundamente impactadas pelas mudanças ocorridas nas duas últimas décadas do século XX.(Maricato, 1996)

No Brasil, a resposta à chamada crise urbana centrou-se por décadas na ideia da reforma urbana; e reforma, como se sabe, não é revolução, pois ocorre dentro de estruturas e instituições sociais existentes. Inaugurada formalmente com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 (Bonduki e Koury, 2010), a mobilização por essa ideia se tornou mais expressiva com a elaboração da Emenda Popular da Reforma Urbana (Silva, 1991), parcialmente acatada nos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. A regulamentação desses artigos pelo Estatuto da Cidade, que pode ser considerada uma conquista dos movimentos e entidades reunidos no Fórum Nacional da Reforma Urbana, permite afirmar que “o Brasil incorporou formalmente a noção de ‘direito à cidade’ em [seu] sistema legal” (Fernandes, 2007, p. 202). O processo possibilitou a criação de uma ordem jurídico-urbanística na qual as chamadas funções sociais da propriedade e da cidade são declaradas prioritárias, bem como a criação de um Ministério das Cidades para articular políticas habitacionais e urbanas, um Sistema Nacional e um Fundo Nacional de Habitação, e inúmeros órgãos e conselhos estaduais e municipais para detalhá-las e pô-las em prática.

As cidades crescem. A cada ano, mais e mais pessoas passam a residir nos centros urbanos, o que exige do poder público, com a participação de toda a coletividade, a observância de regras no sentido de viabilizar esse crescimento urbano, justamente para que problemas como trânsito urbano, poluição e crescimento desordenado sejam evitados ou minimizados.(SOUZA, 2010, 85).

Já a partir de 1980, os censos do IBGE(2000) tornam evidente que o país iniciava um novo padrão de urbanização caracterizado pelo menor crescimento das metrópoles e maior crescimento das cidades de porte médio (entre 100 mil e 500 mil habitantes), notadamente nas regiões mais dinâmicas. A rede urbana ganha complexidade e também apresenta tendência de interiorização. Com isso, contraria o crescimento urbano e metropolitano concentrado na faixa litorânea, comum em quase toda a história do país, com exceção do chamado Ciclo do Ouro, no século XVIII.

As metrópoles ou grandes centros urbanos das regiões movidas pela nova dinâmica econômica apresentam forte taxa de crescimento – são os exemplos de Palmas, Araguaína, Goiânia, Campo Grande, Cuiabá, Belém, Santarém e Manaus, entre outros.

Embora com menos relevo, o crescimento das metrópoles tradicionais, e de muitas capitais de porte médio, se concentra na periferia, enquanto seus núcleos centrais sofrem

esvaziamento. São alguns exemplos desse processo: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Porto Alegre, Curitiba, Natal, e Aracaju, entre outras grandes cidades.

A transformação das cidades metropolitanas que passam a crescer mais é alimentada pelas incorporadoras imobiliárias, em busca de novas localizações que conferem aumento no valor dos terrenos urbanos. Esse diferencial da renda fundiária tem levado o ritmo dos investimentos públicos e privados e contribuído para a segregação e escassez geral de moradia.

As metrópoles constituem, sem dúvida, prioridades para o investimento público na área de habitação, considerando a concentração física do déficit habitacional, o que ocasiona fatalmente regiões inteiras social e ambientalmente vulneráveis¹. Um mesmo número absoluto de moradias precárias tem impacto diferente quando estas estão dispersas. Mas quando concentradas, como nas grandes metrópoles, apresentam áreas de ocupação ilegais e quase ingovernáveis, devido a ausência do Estado durante muitos anos.

Como mostra a tabela abaixo, as principais metrópoles brasileiras concentram praticamente 1/3(um terço) do déficit habitacional e 82%(oitenta e dois por cento) dos domicílios em favelas (habitações subnormais segundo classificação do IBGE). Faz se mister referenciar ainda que, apesar da queda na taxa de crescimento das principais metrópoles, em conjunto elas continuam crescendo mais do que a taxa média nacional. A taxa de crescimento é de 2,0%(dois por cento) nas Regiões Metropolitanas (RMs) e de 1,6%(um virgula seis por cento) em relação à população do país(dados de 2000).

A taxa de desemprego nas RMs em 2000 (16,26%-dezesseis virgula vinte e seis por cento) era maior que a nacional (15,28%-quinze virgula vinte e oito por cento). Todavia, sua renda média per capita era maior: de R\$ 837,03 contra R\$ 649,20 para todo o país. Esses poucos dados são referências sobre a radicalização dos problemas e conflitos vividos pelas metrópoles brasileiras após 40 anos de crescimento demográfico, baixo crescimento econômico e baixo investimento em políticas sociais. Derivando fatalmente na concentração da pobreza, da riqueza e, portanto, da desigualdade. A violência, medida pela taxa de homicídios, também é um fator de destaque das regiões metropolitanas.

¹ Esses poucos dados são referências sobre a radicalização dos problemas e conflitos 1 São 27 as Regiões Metropolitanas e são 3 as RIDES – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico e Social definidas por legislação.

Tabela1: Dados demográficos e indicadores sociais para as principais regiões metropolitanas e aglomerações urbanas – 2000

Região Metropolitana	Pop. total 2000 (1)	Pop. urbana 2000 (1)	% da pop. do Estado na RM	Taxa de cresc. 1991 - 2000	IDH-M 2000 (2)	Taxa de mortalidade infantil, 2000 (3)	Taxa de desemprego total, 2003 (4)	Violência (Taxa de homicídios), 2000 (5)
São Paulo – SP	17.878.703	17.119.400	48,3	15,8	0,828	20,24	20,0	66,54
Rio de Janeiro – RJ	10.894.156	10.813.717	75,7	11,0	0,816	21,60		62,96
Recife – PE	3.337.565	3.234.647	42,1	14,3	0,780	30,00	23,1	97,79
Belo Horizonte – MG	4.349.425	4.669.580	24,3	23,7	0,811	27,53	19,9	35,22
Salvador – BA	3.021.572	2.973.880	23,1	21,0	0,794	36,32	29,2	29,87
Fortaleza – CE	2.984.689	2.881.264	40,2	24,3	0,767	34,73		28,09
RIDE - GO/DF/MG (6)	2.952.276	2.755.270	143,9	36,6	0,815	22,87	23,6	37,54
Belém – PA	1.795.536	1.754.786	29,0	28,1	0,797	26,48		26,62
Porto Alegre – RS	3.658.376	3.509.384	35,9	15,4	0,833	16,16	16,5	3.979,00
Manaus – AM	1.405.835	1.396.768	50,0	39,0	0,774	18,73		
Curitiba – PR	2.726.556	2.500.105	28,5	32,3	0,824	20,22		29,17
Campinas – SP	2.338.148	2.269.718	6,3	25,3	0,835	13,24		
Goiânia – GO	1.639.516	1.612.874	32,8	33,2	0,812	21,17		28,93
São Luís – MA	1.070.688	877.287	18,9	30,5	0,766	29,53		19,65
Baix. Santista – SP	1.476.820	1.470.774	4,0	21,0	0,817	17,76		
Maceió – AL	989.182	955.173	35,0	25,7	0,724	43,00		44,88
Natal – RN	1.043.321	911.552	37,6	26,3	0,762	27,87		24,93
Vitória – ES	1.425.587	1.401.716	46,0	26,5	0,798	28,34		78,90
Norte/Nordeste Catarinense – SC	906.982	816.458	16,9	24,5	0,853	6,54		
Londrina – PR	647.854	614.138	6,8	17,1	0,813	15,90		
Florianópolis – SC	816.315	736.231	15,2	29,7	0,859	11,90		9,51
Vale do Itajaí – SC	558.165	466.393	10,4	23,6	0,850	8,46		
Maringá – PR	474.202	452.564	5,0	24,3	0,817	14,92		
Vale do Aço – MG	399.580	500.303	2,2	22,6	0,803	21,43		
TOTAL RM's	68.791.049	66.694.082		20,0				
Brasil	169.799.170	137.953.959		53,0	0,764	30,57		

Fonte: MCidades, 2003.

Celso Furtado(2000), ao apontar as vicissitudes do processo de acumulação no Brasil, sublinhava a insuficiência dos nossos mercados, fragilizados pelo deslocamento dos centros decisórios para fora do território nacional. Em um país com as características de ‘mercado travado’ como o brasileiro, com a dimensão da ‘tragédia urbana brasileira’, segundo Maricato, ignorar a natureza conflituosa do direito à moradia e reduzir o Estado a um simples agente econômico que corrige ‘eventuais’ falhas de mercado é desconhecer o processo histórico de formação da sociedade brasileira e apostar na falsificação como base de disseminação de um discurso econômico que só se sustenta como ideologia.

Tabela 2: Dados demográficos e indicadores sociais para as principais regiões metropolitanas e aglomerações urbanas – 2000

Região Metropolitana	Déficit habitacional			Inadequação habitacional 2000 (1)		Domicílios em setores subnormais 2000 (*)		Total de domicílios (5)
	Domicílios improvis., coabitação, cômodo cedido ou alugado (3)	Habitação precária, com ônus excess. c/ aluguel ou com deprec. (4)	Total (4)	Por adensamento	Por infraestrutura	Absoluto	Relativo	
São Paulo – SP	299.964	298.298	598.232	648.596	717.287	416.143	8,3	4.994.933
Rio de Janeiro – RJ	242.990	147.815	390.805	337.129	710.492	349.183	10,7	3.253.446
Recife – PE	104.122	87.491	191.613	79.312	478.454	57.723	6,7	859.657
Belo Horizonte – MG	91.603	64.042	155.645	90.352	262.314	107.212	9,1	1.173.224
Salvador – BA	86.536	58.231	144.767	87.110	341.007	65.443	8,2	796.456
Fortaleza – CE	85.570	78.363	163.933	74.490	359.659	84.609	11,7	723.336
RIDE – GO/DF/MG (6)	85.165	61.502	146.667	62.692	280.497	8.246	1,1	777.751
Belém – PA	81.893	35.111	117.004	74.406	151.677	130.951	31,5	416.305
Porto Alegre – RS	66.673	49.337	116.010	53.181	151.071	53.447	4,8	1.113.436
Manaus – AM	53.656	40.296	93.952	67.745	124.501	39.505	12,0	328.583
Curitiba – PR	42.010	33.658	75.668	37.300	155.019	42.854	5,5	776.446
Campinas – SP	41.390	31.084	72.474	47.436	76.621	35.088	5,3	659.519
Goiânia – GO	40.900	30.716	71.616	29.213	199.536	4.797	1,0	461.832
São Luís – MA	38.690	29.056	67.746	28.035	143.222	17.716	7,2	246.862
Baix. Santista – SP	36.660	27.531	64.191	45.690	78.819	49.000	11,5	424.909
Maceió – AL	33.824	25.402	59.226	25.625	148.606	10.337	4,3	242.798
Natal – RN	33.486	25.148	58.634	19.543	101.446	1.283	0,5	257.183
Vitória – ES	28.248	21.214	49.462	28.715	107.986	3.130	0,8	397.126
Norte/Nordeste Catarinense – SC	14.568	20.941	25.509	88.262	43.706	0	0,0	126.798
Londrina – PR	13.297	9.986	23.283	9.397	58.425	127	0,1	183.444
Florianópolis – SC	12.994	9.759	22.753	7.552	53.255	558	0,3	206.477
Vale do Itajaí – SC	9.346	7.019	16.365	2.721	30.234	0	0,0	116.420
Maringá – PR	7.869	5.910	13.779	4.338	73.149	0	0,0	136.636
Vale do Aço – MG	7.475	5.614	13.089	6.036	167.757	5.881	5,5	105.270
TOTAL RM's	1.558.929	191.494	2.750.423	1.874.876	4.863.740	1.483.233	7,8	18.778.847
Brasil	3.801.386	2.855.140	66.56.526	3.334.620	19.415.083	1.650.239	3,7	44.432.198

Fonte: MCidades, 2003.

Além da evidência de que as regiões metropolitanas são prioritárias para a política habitacional, o que mais devemos considerar relevante na rede dos mais de 5.000

municípios brasileiros? Mesmo entre as próprias metrópoles, como diferenciá-las e classificá-las num processo de indicação de prioridades? Qual é o elemento fundamental a ser conferido para o déficit rural, que é maior, em termos relativos, do que o déficit urbano?

Como reverter os processos dos municípios encontradas nas micro e mesorregiões mais atrasadas, estagnadas e remotas? E, neste prisma, como pode resultar em uma das premissas para o desenvolvimento do país?

Analisaremos sob dois prismas para buscar parâmetros que permitam definir prioridades de investimento habitacional, a partir da análise regional e urbana do território nacional. O primeiro se baseia na divisão tradicional das grandes regiões brasileiras, estados e municípios. O outro se baseia numa tipologia de cidades construída a partir de parâmetros regionais e parâmetros da rede urbana. Como perceberemos a seguir, este último enfoque permite um detalhamento maior e mais pormenorizado sobre as dinâmicas regionais e municipais.

5.2 A tipologia das cidades brasileiras

A lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 estabeleceu arbitrariamente as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Criada por lei estadual em 1997, a Região Metropolitana de Natal é composta por dez municípios – Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Ceará-Mirim, Macaíba, Monte Alegre, Nízia Floresta, São José do Mipibu e Vera Cruz. Mas a gerência dos municípios, que deveria ser compartilhada, nunca saiu do papel. O Comitê Gestor da RMN, criado na mesma lei, deveria reunir periodicamente prefeitos dos municípios, sociedade organizada e parlamentares sob a coordenação do Governo do Estado. Durante o atual governo, o comitê nunca se reuniu. A última ata data de julho de 2008, quando foi apresentado o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal – este também não aplicado. O plano, elaborado por professores da UFRN e da UFPE, trazia projetos viários e de gestão para integrar os municípios da RMN. E previa uma série de estudos para a inclusão de novos municípios na RMN – o que também não tem sido respeitado.

Com o intuito de solucionar uma gama de questionamentos sobre a relação entre rede de cidades, território nacional e desenvolvimento econômico e social, o Ministério das Cidades contratou um estudo desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles². Esse estudo objetivava traçar uma tipologia de cidades, de modo a fornecer parâmetros para o investimento público que persiga os objetivos de diminuir a desigualdade social e regional, bem como contribuir para um projeto desenvolvimento nacional.

Vamos aqui utilizar esse estudo, restringindo-o, porém, para focar na formulação de uma proposta para a habitação, cuidando para preservar sua forte articulação com o desenvolvimento urbano.

Sob a coordenação geral de Jan Bitoun, coordenação técnica de Livia Izabel Bezerra de Miranda, com consultoria de Tânia Bacelar de Araújo e Ana Cristina Fernandes, o estudo surge a partir da abordagem regional que serviu de base para a PNDR e de dois trabalhos elaborados sobre a rede de cidades brasileiras.

Segundo a proposta elaborada, a tipologia para o conjunto dos municípios brasileiros deve se fundamentar na necessidade de um diálogo entre duas abordagens. Uma delas parte dos territórios regionais, enfatizando a diversidade do território nacional e as densidades econômicas que os caracterizam, mensurados através da gama de riquezas acumuladas e da dinâmica da criação de novas riquezas. A outra tem como prisma a análise da rede de cidades e de sua capacidade de estruturar o território em regiões polarizadas.

A primeira abordagem está presente na tipologia do território brasileiro que norteia a Proposta para Discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), elaborada pelo Ministério da Integração Nacional e divulgada em dezembro de 2003.

Esta tem por objetivo minimizar as desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversidade regional brasileira. A PNDR adotou a escala microrregional, que possibilita construir uma visão mais detalhada das desigualdades e diversidades mencionadas.

Com base na articulação de duas variáveis – estoque de riqueza acumulada e dinâmica de crescimento das microrregiões, baseada no Produto Interno Bruto (PIB) municipal –, foram identificados quatro tipos microrregionais: as microrregiões de alta

² Composto pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade de Pernambuco (PPGEO-UFPE).

renda, qualquer que seja a dinâmica do PIB (MR1); microrregiões de renda baixa ou média e dinâmica do PIB elevada (MR2); microrregiões de renda média e pequena dinâmica do PIB (MR3); e microrregiões de baixa renda e pouco dinamismo do PIB (MR4).

No mapa abaixo pode ser examinada a distribuição geográfica desses quatro tipos de microrregiões pode ser examinada no mapa abaixo. Para cada tipo microrregional, e conforme o entorno mais amplo em que se situa, deve ser previsto um conjunto específico de programas regionais e urbanos.

6. O ESTATUTO DA METRÓPOLE

Flávio Villaça concebe a” expressão metrópole, entre nós, está por demais associada à importância social, econômica e cultural de um núcleo urbano. Por extensão, o mesmo ocorre com as expressões área metropolitana e processo de metropolização“(2001,p.49).

A hierarquia urbana corresponde a influência que exercem as cidades maiores sobre as menores. O IBGE(2008.p.12) identifica no Brasil a seguinte hierarquia urbana: metrópole nacional, metrópole regional, centro submetropolitano, capital regional e centros locais. A hierarquia urbana é o grau de importância das cidades sendo definida pelo poder de polarização ou de atração que uma cidade exerce sobre a outra, em função de seu equipamento urbano (oferta de bens e serviços).No Brasil, para além do debate acadêmico de natureza mais teórico-conceitual, o IBGE, por meio do estudo das Regiões de Influência das Cidades, define a existência de três tipos de metrópoles, diretamente relacionadas ao grau de influência que possuem sobre o território. São elas:

Metrópoles – são os 12 principais centros urbanos do País, que caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. O conjunto foi dividido em três subníveis, segundo a extensão territorial e a intensidade destas relações: a) Grande metrópole nacional – São Paulo, o maior conjunto urbano do País, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial; b) Metrópole nacional – Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial. Juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o País; e c) Metrópole – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte),

constituem o segundo nível da gestão territorial. Note-se que Manaus e Goiânia, embora estejam no terceiro nível da gestão territorial, têm porte e projeção nacional que lhes garantem a inclusão neste conjunto. (IBGE, 2008, p. 11).

O Projeto de Lei 3.460/2004, mais conhecido como Estatuto da Metrópole, indica diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e introduz o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas.

A Política Nacional de Planejamento Regional é definida como um conjunto de diretrizes, na qual a União conjuntamente com os Estados e municípios que fazem parte das unidades regionais urbanas estabelecerá instrumentos para a organização regionalizada do território nacional com o fito de desenvolver essas unidades, bem como assegurar o bem-estar da população.

Cumprido aduzir que a aplicação dos princípios da referida política irá ficar adstrita aos limites do território das unidades regionais urbanas.

Os principais objetivos da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano estão bem delineados no projeto de lei, quais sejam promover a elaboração e a execução de planos nacionais, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; realizar a organização e a manutenção dos serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; promover, por meio da União, a elaboração de um conjunto de critérios técnicos de referência nacional, que contemple, entre outros, aspectos estruturais, funcionais, sociais, econômicos, hierárquicos, tipológicos e espaciais de centros urbanos na rede brasileira de cidades, visando a classificação de Municípios e a caracterização de unidades regionais urbanas; orientar a União e os Estados na instituição de unidades regionais urbanas; promover a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios componentes de unidades regionais urbanas, mediante a articulação e integração de seus órgãos e entidades das administrações direta e indireta, atuantes regionalmente, visando o compartilhamento de informações estatísticas, geográficas, geológicas e cartográficas e a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum e dotar o País de instrumentos para a realização do planejamento municipal e regional urbano, necessários à perfeita e completa consecução dos objetivos e diretrizes estabelecidos no referido Projeto de Lei.

O Estatuto da Metrópole qualifica as regiões metropolitanas assim:

Art. 6º – Até que se proceda à caracterização de unidades regionais urbanas, conforme estabelecido no art. 5º desta Lei, passam a vigorar as seguintes definições:

I – região metropolitana: é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

a) um núcleo central com, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 4% (quatro por cento) da população nacional;

b) taxa de urbanização acima de 60% (sessenta por cento), para cada um dos Municípios integrantes da região;

c) população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento), considerado cada um dos Municípios integrantes da região;

d) urbanização contínua em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos Municípios componentes da região.

O lastro temporal da pesquisa para atualizar a classificação de Municípios e a caracterização de unidades regionais será a cada 10 (dez) anos, com o objetivo maior de analisar as tendências da rede urbana brasileira. Busca analisar o processo de urbanização, o crescimento demográfico, dentre outros aspectos meramente técnicos. E, mais, a pesquisa inicial deverá ser concluída em até três anos após a publicação da referida lei.

O Estatuto da Metrópole estabelece também conceitos técnicos de Região Metropolitana, Aglomeração Urbana, Microrregião e Região Integrada de Desenvolvimento com base principalmente em aspectos da população e da taxa de urbanização.

Traça também os objetivos específicos da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano que visa assegurar o desenvolvimento socioeconômico das unidades regionais urbanas e a melhoria da qualidade de vida da população residente nessas áreas; promover, mediante a adoção de ações conjuntas dos diferentes níveis de governo, a redução das desigualdades sociais e regionais; incentivar a promoção da organização e do desenvolvimento do planejamento territorial regional urbano, mediante a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios integrantes de unidades regionais urbanas; fomentar a prática do planejamento territorial regional urbano e de planos diretores urbanos regionais, mediante a articulação e compatibilização dos planos diretores de Municípios integrantes de uma mesma unidade regional urbana, e a otimização dos instrumentos das políticas regional e urbana, no projeto de Lei e no Estatuto da Cidade.

Imperioso destacar que para o alcance dos referidos objetivos, o Estatuto prevê a necessidade de ações tanto dos Municípios integrantes de unidades regionais como da União, dos Estados e do Distrito Federal.

7.AS PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE O PLANHAB E O ESTATUTO DA METRÓPOLE

A primeira consideração a ser feita entre os dois documentos acima citados diz respeito ao próprio objetivo, uma vez que o Plano Nacional de Habitação tem como objetivo maior um direito social que é o da moradia digna, envolvendo aspectos técnicos para uma finalidade social. Enquanto o Estatuto da Metrópole se atém mais a aspectos técnicos das unidades regionais urbanas, visando uma organização regionalizada efetiva.

Outro ponto pertinente é a territorialidade envolvida, enquanto o Estatuto da Metrópole se limita a aspectos técnicos, com poucas abordagens acerca dos aspectos sociais e econômicos, o PLANHAB ultrapassa os aspectos meramente técnicos, abarca aspectos mais sociais. A diferença da abordagem é tão distinta que a divisão territorial no primeiro deles leva em conta apenas quesitos técnicos, tais como a população, a taxa de urbanização, a população economicamente ativa e a urbanização. E, de acordo com esses aspectos é feita a divisão em Região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião e região integrada de desenvolvimento, envolvendo elementos superficiais. Já o Plano Nacional de Habitação envolve aspectos técnicos, sociais e econômicos para a divisão do território em municípios de A a K. Nessa tipologia de municípios não há necessidade de que os municípios de um mesmo grupamento sejam limítrofes, envolvendo outros aspectos como a importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza.

Ademais, o PLANHAB aduz de forma expressa que a divisão administrativa em estados ou em regiões nem sempre são as mais adequadas para gerir problemas sociais como o da moradia, visto que agregam no mesmo grupo, situações urbanas e habitacionais muito diversas. O Estatuto da Metrópole por sua vez divide o território em regiões extensas, com grandes números de municípios e com enormes diferenças entre eles, o que impossibilita uma gestão efetiva de combate a problemas sociais, bem como o exercício das funções públicas de interesse comum.

Ressalte-se ainda que para o Plano Nacional de Habitação não é meramente um documento técnico elaborado em gabinetes, restrito a participação de técnicos e especialistas. Ele foi elaborado com base na concatenação de forças políticas com interesses coletivos, apresentados pelos agentes públicos, privados e também da sociedade. O Estatuto da Metrópole por sua vez se enquadra perfeitamente na denominação de

documento técnico construído em gabinetes com a participação apenas dos técnicos e especialistas na elaboração de seus institutos.

Vale constatar ainda a diferença quanto à participação das entidades privadas no Plano Nacional de Habitação e no Estatuto da Metrópole. Enquanto o PLANHAB visa implementar ações públicas e privadas para formular uma estratégia de melhoria no quesito da moradia no país, dando grande ênfase na imprescindibilidade da participação dos entes privados na promoção da habitação, o Estatuto da Metrópole busca uma estratégia conjunta da União com os Estados, Distrito Federal e Municípios, dando ênfase à atuação conjunta dos entes públicos em detrimento dos entes privados.

8. CONCLUSÕES

Os números, as estatísticas, a evolução institucional, a arquitetura financeira – são vários os fatores que demonstram a magnitude do sistema e o papel fundamental do Estado na dinamização do setor imobiliário e das políticas públicas de habitação no Brasil. O SFH, no passado, por sua vez, apesar de aparentemente renegar a importância do Estado na formatação do setor, também evidencia, a seu modo, a importância do Poder Público na estruturação dos mercados, especialmente nos países periféricos, em que o processo de acumulação sempre dependeu do impulso estatal e da oferta de garantias institucionais ao seu pleno funcionamento.

Assim, pudemos observar que, apesar da ambigüidade retórica, a política elaborada a partir da lei nº 9.514/1997 não ousou propor o fim do SFH ou negar o crédito dirigido como um importante agente de acumulação do setor imobiliário no Brasil.

A intervenção do Estado em busca da acumulação de capital e da apropriação privada do excedente, todavia, não é um traço inovador dos sistemas de financiamento da habitação no Brasil. A modernização conservadora consolidada após o golpe de 1964 escancarou o papel do fundo público na formação do capital industrial e mesmo de serviços públicos no Brasil.

A acumulação de capital na periferia sempre teve o Estado como aliado. Sendo assim, o discurso do protagonismo do mercado para a solução do déficit habitacional brasileiro não pode ser compreendido senão como um processo de distanciamento. Distanciamento pelo que critica – um Estado de Bem Estar que nunca existiu.

Distanciamento dos clamores sociais pelo que almeja – a capacidade deste mercado habitacional ávido por recursos públicos resolver um problema crônico como o déficit habitacional.

A transformação das cidades metropolitanas que passam a crescer mais é alimentada pelas incorporadoras imobiliárias, em busca de novas localizações que conferem aumento no valor dos terrenos urbanos. Esse diferencial da renda fundiária tem determinado o rumo dos investimentos públicos e privados e contribuído para a segregação e escassez geral de moradia.

A ideologia individualista, embutida neste processo de falsificação e emaranhada no rescaldo do processo de reestruturação produtiva e no processo de globalização dos mercados, teve um impacto muito forte no desenho das políticas públicas. A suposta eficiência dos mercados na solução de conflitos, ou como forma de acesso a bens e serviços nunca universalizados no país, interdito o debate político com a defesa de um Estado mínimo e com a defesa incontestada da exuberância da economia de mercado. Na periferia do capitalismo, em que o processo de acumulação sempre teve uma face visível na atuação do Estado sobre o domínio econômico, este discurso anti-estatal gerou efeitos contraditórios. Afinal, seria possível prescindir, do dia para a noite, do ente público responsável pela organização da acumulação de capital até então? E mais: seria possível apostar na superioridade do mercado para a universalização de um direito e para atacar um problema social crônico, cujas raízes remontam a um processo histórico de formação nacional excludente e anti-social? Ou, em outra chave, seria possível delegar ao mercado decisões fundamentais como as atinentes ao padrão de urbanização do país e do acesso à moradia pela população?

Este processo de requalificação do papel Estado e do mercado na promoção de políticas públicas envolveu, no caso da habitação, uma transformação do direito universal de acesso à moradia em uma possibilidade individual de acesso ao crédito habitacional. Neste contexto, o discurso financeiro emerge como um discurso neutro, sustentando que o modelo veiculado, quando estruturado em bases equilibradas, é capaz de suportar qualquer política pública. No caso da habitação, por conta dos imensos desequilíbrios financeiros ocorridos na década de 80 no SFH e por causa do passivo que a União herdou no FCVS, a organização de um sistema equilibrado parecia a panacéia contra as iniquidades do período anterior. Não se defende aqui, obviamente, a irresponsabilidade quanto à sustentação

material das políticas de bem estar. No entanto, não é possível ignorar que, apesar da incontestável necessidade de sustentabilidade financeira, a principal questão na formulação de um sistema de provisão de direitos, como a habitação, deve ser a universalização e não somente o equilíbrio.

O Estatuto da Metrópole busca identificar uma sintonia de interesse da gama de municípios que se inter-relacionam, em uma escala de dependência econômico-social, devido ao processo de urbanização.

Outro importante avanço introduzido pelo PL 20/2007, integrado à lógica da Constituição Federal (1988) e do Estatuto das Cidades (2001) que reconheceram o papel dos municípios como entes da federação e como gestores das políticas de ocupação do solo, é a transferência para as cidades da gestão plena sobre o solo. A forma de Gestão Plena introduz um novo olhar sobre as diversidades das cidades brasileiras, dando plenos poderes aos municípios que tenham capacidade de gestão territorial e fiscalização que os permita atuar sobre o planejamento e gestão dos seus territórios sem a interferência do governo estadual. No texto da PL 20/2007 os municípios de gestão plena são aqueles que têm plano diretor aprovado e atualizado; órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental; e órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais.

Uma falha evidente do legislador, quanto ao projeto de lei, foi a falta de preocupação quanto aos bancos de terra, que não só poderiam direcionar a política de expansão urbana das cidades, bem como urbanizá-las de forma mais ordenada e humanizada.

A transformação de uma questão social – a universalização de um direito – em um problema individual é fruto da matriz teórica dos novos modelos de financiamento da política de habitação. Nesta perspectiva, a afirmação do discurso neoclássico no Brasil expõe sua própria fragilidade metodológica. Ao reduzir a importância da participação ativa do Estado na constituição e manutenção das economias de mercado, o referido discurso limita as análises econômicas à alocação eficiente dos recursos no mercado, cedendo pouco espaço às variáveis históricas e políticas. Consequentemente, o cidadão beneficiário de direitos passa a ser encarado como um consumidor e a questão habitacional, como uma questão individual de quem pode ou não pode tomar crédito, de quem pode ou não oferecer garantia contra os riscos temidos pelos agentes financeiros. O Estado, a quem deveria

competir organizar o desenvolvimento social, garantindo o acesso universal à moradia, limita-se a corrigir as decantadas falhas de mercado, sustentando a suposta excelência da racionalidade econômica.

Uma consequência grave da recepção hegemônica do pensamento neoclássico é a simplificação do problema habitacional à questão individual, ignorando a perspectiva do conflito e o fato da apropriação do excedente refletir um sistema social estratificado e hierarquizado.

As políticas públicas são manejadas por agentes econômicos, que fazem escolhas racionais diante da possibilidade de usos alternativos de bens escassos. Ora, será possível reduzir o problema habitacional a uma relação entre um agente racional e um bem escasso, desconsiderando o conflito como categoria essencial da política? Será possível pensar a habitação no Brasil em um contexto neutro?

O PLANHAB buscou solucionar estes questionamentos identificando as mazelas oriundas do processo de urbanização desenfreado do estado nacional em nossas grandes cidades.

Ocorreu uma sensível diferença quanto à participação das entidades privadas no Plano Nacional de Habitação e no Estatuto da Metrópole. Enquanto o PLANHAB objetiva implementar ações públicas e privadas para formular uma estratégia de melhoria no quesito da moradia no país, dando grande ênfase na imprescindibilidade da participação dos entes privados na promoção da habitação, o Estatuto da Metrópole busca uma estratégia conjunta da União com os Estados, Distrito Federal e Municípios, dando ênfase à atuação conjunta dos entes públicos em detrimento dos entes privados.

O Estatuto da Metrópole acaba por questionar nosso pacto federativo por vincular o planejamento ao interesse dos entes metropolitanos de se vincularem e, de criarem, instituições/associações de caráter socializante de problemas comuns. Imagina-se a dificuldade de gestores de cidades conurbadas em conclamar seus respectivos técnicos e legisladores municipais a trabalharem em conjunto.

Neste contexto, a política habitacional deve, longe de se limitar ao papel regulatório do mercado de crédito, re-incorporar o conflito na estruturação do sistema de crédito, reconhecer os conflitos distributivos e socorrer de maneira desigual os grupos de menor renda.

Certamente a alocação eficiente de recursos tem parcela de importância na implementação e operação cotidiana dos programas, mas é estéril enquanto centro de uma formulação de política que pretenda universalizar direitos. Todo o processo urbano, a questão locacional da moradia, a questão fundiária, a urbanização de áreas degradadas, a diversidade do atendimento habitacional e do acesso à moradia digna devem ser tratados de forma integrada, reconhecendo os interesses em disputa e arbitrando os ‘ganhadores’ da política nos termos da Constituição.

A carência de planejamento exerceu ao longo da história das cidades, refletido na aparelhagem urbana municipal e na vida de seus habitantes um processo de deteriorização do espaço e das relações. As demandas por soluções urbanas são muitas. No Brasil, a dimensão da pobreza, a desigual distribuição de renda e a exclusão social são reveladas na configuração espacial do território intra-urbano e configuram-se nos principais obstáculos ao desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

No universo metropolitano esta realidade é mais grave, haja vista o crescimento desenfreado do capital, na formação dos núcleos produtores e da formação constantes de PGTs - Pólos Geradores de tráfego, dificultando a mobilidade urbana em zonas agregadoras de circulação de pessoas.

Por fim, do nosso ponto de vista, um dos efeitos mais graves da esterilização da política habitacional foi o rebaixamento do horizonte utópico da política. No Brasil nunca houve Estado de Bem Estar Social propriamente dito. No entanto, a Constituição brasileira, considerada de fato avançada em relação às Cartas Magnas de muitos países, consagrou a moradia como direito fundamental, estabelecendo uma meta a ser atingida pela sociedade brasileira: a universalização do direito à moradia digna. Ousou elevar a meta da política, retirando a conotação individual da habitação como um problema exclusivo dos sem-teto. Devemos sustentar o processo de planejamento da política habitacional e do sentido do direito à moradia como direito fundamental.

9.REFERÊNCIAS

- ARANTES, O.** e outros. “A cidade do pensamento único.” Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, Adelmo.** “O prezeis enquanto instrumento de regulação urbanística.” Revista Proposta no 61. Rio de Janeiro: FASE, 1994.

ARRETCHE, Marta T. S. “Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional”. *In Espaço & Debates*, ano X, no. 31, 1990.

BOLAFFI, G. “Aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação.” São Paulo: FAUUSP, 1975.

BOLAFFI, Gabriel. “Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema.” *In: MARICATO*, Ermínia. “A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial.” São Paulo: Ed. Alfa Ômega, 1979.

BONDUKI, N. ; **ROLNIK**, R.. “Periferias : ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho.” São Paulo: FAUUSP, 1979.

BONDUKI, N. “Origens da Habitação Social no Brasil (1930-1945): O caso de São Paulo.” Tese de doutorado. São Paulo: FAU USP, 1994.

BRASIL. Câmara dos Deputados. “O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos.” Relatório do Seminário Internacional celebrado em Brasília, nos dias 30 e 31 de março de 2004. Frente Nacional de Prefeitos. Brasília: 2005.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 20/04/2014

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. “Plano de Ação em Habitação, Saneamento e Mobilidade em Regiões Metropolitanas”. Brasília: 2003.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano. Brasília: 2004.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Relatório apresentado ao relator da ONU. Brasília: 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. “Plano Plurianual 2004/2007”. <http://www.cidades.gov.br>. Brasília: 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação / Fundação João Pinheiro. “Déficit Habitacional no Brasil – Municípios selecionados e microrregiões geográficas.” Belo Horizonte: 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação / Fundação João Pinheiro. “Déficit Habitacional no Brasil 2004 – segundo relatório intermediário (dados preliminares).” Belo Horizonte: 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários. Oficinas de trabalho. “Política Nacional de Urbanização, Regularização Fundiária e Inserção de Assentamentos Precários.” PNURBI Brasília: 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. “Plano Diretor Participativo” / Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. “Reabilitação de Centros Urbanos” / Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim – Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. “Regularização Fundiária” / Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa – Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. Plano Nacional de Habitação-PLANHAB. Brasília. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos.2000

BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3640/2004 Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Disponível em:< http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4A38D2F8D986E0C64ACE78AC023C6085.proposicoesWeb2?codteor=215215&filename=PL+3460/2004>. Acesso em 13 maio.2013. Texto Original.

BRASIL. Plano Nacional de Habitação.Vol. I.Contextualização do Plano Nacional de Habitação:2000

BUENO, Laura Machado de Mello. “Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização.” Tese de doutorado. São Paulo: FAU USP, 2000.

BONDUKI, N. e **KOURY,** A. P. Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. São Paulo: Arquitextos, 10.120, Vitruvius. 2010

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. “Desempenho da Caixa em Habitação, Saneamento e Infra-estrutura.” Brasília, 2006.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. “A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90.” Tese de doutorado. São Paulo: FAU USP, 1999.

CLÉLIO, Campolina Diniz (coord). Brasil. Governo Federal. Secretaria de Programas Regionais. Secretaria de Políticas e Desenvolvimento Regional. Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional – textos para discussão. 1º Seminário de Apresentação de Resultados do Termo Referência FUNDEP/CEDEPLAR. Projeto: IICA/FUNDEP/CEDEPLAR/UFMG. Diretrizes para a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro. Brasília: 2004.

DALLARI, Adilson. A e **FERRAZ**, Sérgio (orgs.). “Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001.” *In*: “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.” Brasília, Instituto Pólis/Caixa Econômica Federal, 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. “As Políticas Sociais do Regime Militar Brasileiro”. *In*: “25 anos de regime militar”. Rio De Janeiro: FGV, 1994, v., p. 69-86.

FERNANDES, Edésio. *Constructing the ‘right to the city’ in Brazil. Social Legal Studies*, v. 16 (2), London, 2007.

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. “Habitação Popular: Inventário da Ação Governamental.” Rio de Janeiro: FINEP e Projeto Editores Associados, 1985.

FURTADO, Celso. Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

HARVEY, David. “O trabalho, o capital e o conflito de classes entorno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas.” Revista Espaço e Debates no. 06 - jun./set., São Paulo: Cortez, 1982.

IBAM. Ministério de Minas e Energia. Procel. Eletrobrás. “Planejamento Urbano e o Uso Eficiente da Energia Elétrica: plano diretor, perímetro urbano, uso do solo, parcelamento.” Guia técnico. Coordenação: Nídia Inés Albessa de Rabi, Paula de Azevedo Guedes, Mabele Rose Vieira Thomé. Rio de Janeiro: 1999.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por domicílios. <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Disponível em 22/04/2010

INSTITUTO CIDADANIA. “Projeto moradia.” São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

IPEA. IBGE. UNICAMP. CAIXA. FINEP. “Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana.” Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil. Brasília: 2002.

KHAIR, Amir. “Finanças Públicas – Novos fundamentos e velhos problemas; Finanças Públicas 2002-2003; Finanças Estaduais e Municipais; Financiamento do Desenvolvimento Urbano.” Trabalhos apresentados à 2ª Conferência Nacional das Cidades – Temas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das Políticas Setoriais do Ministério das Cidades. Governo Federal. Ministério das Cidades, Brasília: 2005.

LEFEBVRE, H. *Espacio y política – el derecho a la ciudad, II*. Barcelona, Ediciones Península. [1968] 2009

LEME, Maria Cristina da Silva (coordenação). “Urbanismo no Brasil 1895-1965.” FUPAM. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

MARICATO, Ermínia (org.). “A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial.” 2. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1979.

MARICATO, Ermínia e **PAMPLONA**, Telmo. “Penetração dos bens “modernos” na habitação proletária : estudo do caso Osasco na região da grande São Paulo.” São Paulo: FAU USP, 1977.

MARICATO, Ermínia T. M. “Indústria da Construção e Política Habitacional.” São Paulo: Tese de Doutorado. São Paulo: FAU USP, 1983.

MARICATO, Ermínia T. M. “O Contexto do Estatuto das Cidades.” In: “Brasil cidades: alternativas para a crise Urbana.” Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. “Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente”. In: **VIANA**, G. E outros (org.) “O desafio da sustentabilidade.” São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MARICATO, Ermínia. “Metrópole, legislação e desigualdade.” In: *Estudos Avançados*, no. 17, 2003.

MARICATO, Ermínia. “Moradia e movimentos sociais na cidade.” In: Seminário Movimentos sociais em perspectiva (anais). São Paulo: Faculdade de Educação - USP, 1991.

MARICATO, Ermínia; **TANAKA**, Giselle. “O planejamento urbano e a questão fundiária.” *Ciência Hoje*, v. 38, p. 16-23, 2006.

MELO, Marcus André B. C. de. “Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada.” In: *Espaço & Debates*, ano X, no. 31, 1990.

MIRANDA, Livia. “O PREZEIS do Recife: 15 anos da construção de uma política habitacional de interesse social no município.” Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, IPPUR/FASE/UFPE/Finep.

MONTEMOR, Roberto. “As teorias Urbanas e o planejamento Urbano no Brasil.” *In*: DINIZ, Clélio Campolina (org.). “Economia Regional e Urbana – Contribuições recentes.” Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – FASE. “Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil /Construção de Tipologias; Análise do desempenho fiscal dos municípios das Regiões Metropolitanas; Análise sócio-urbana das metrópoles; Tipologia das cidades brasileiras; Metrodata – Base de dados intrametropolitana.” Trabalhos apresentados à 2ª Conferência Nacional das Cidades – Temas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das Políticas Setoriais do Ministério das Cidades. Governo Federal. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

OSÓRIO, Leticia M. (org.). “Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.” Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 2002.

PASTERNAK, Suzana. Mudanças na estrutura sócio-ocupacional das metrópoles brasileiras, 1991-2000. São Paulo: Cad. Metrop., v. 14, n. 27, pp. 233-278, jan/jun 2012

PETINNE, Jusara; **OLIVEIRA**, Prof. Roberto de. “A Habitação como Estratégia de Gestão Territorial Urbana.” ANAIS do Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Florianópolis: 2002.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. e **CARDOSO**, Adauto. “Reforma Urbana e Gestão Democrática.Promessas e desafios do Estatuto da Cidade.” Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2003.

ROLNIK, Raquel. “Cada um em seu lugar! São Paulo, início da industrialização: geografia do poder.” São Paulo: Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-USP, 1981.

ROLNIK, Raquel. “Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social: Introdução.” *In*: **ROLNIK**, Raquel e **CYMBALISTA**, Renato (orgs.). “Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social.” Revista Pólis 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

SADER, Eder. “Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo.” São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999.

SANTOS, Carlos Nelson F. “As cidades, os comportamentos e as leis.” *In*: Revista de Administração Municipal n. 186. Rio de Janeiro: IBAM, 1987;

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo, Edusp.2008

SAULE Jr., Nelson e **CARDOSO**, Patrícia de M. “O direito à moradia no Brasil: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro.” São Paulo: Instituto Pólis, 2005; Dossiê Denúncia, fórum Centro Vivo, São Paulo: 2006.

SERPA, Claudia B. “Limites e Possibilidades de uma Política Fundiária no Estado Capitalista – Política de Terras do BNH.” Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/FRJ, 1988.

SILVA, A. A. da. Reforma urbana e o direito à cidade. São Paulo: Pólis.1991

SOUZA, Angela Maria Gordilho. “Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX.” São Paulo: Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 1999.

SOUZA, Demétrius Coelho. O Meio Ambiente das Cidades.São Paulo: Atlas , 2010

SOUZA, Maria Adélia Aparecida. “O II PND e a Política Urbana Brasileira: uma contradição evidente.” *In*: **DEAK**, Csaba & **SCHIFFER** (orgs.). “O Processo de Urbanização no Brasil.” São Paulo: EDUSP, 1999.

TSUKUMO, Isadora T. “Produção de habitação em áreas especiais de interesse social (AEIS): o caso do município de Diadema.” Trabalho de conclusão de curso. São Paulo: FAU-USP, 2002.

VALLADARES, Lícia do Prado (org.). “Habitação em questão.” Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VARGAS, N. “Racionalidade e não racionalização: o caso da construção habitacional.” *In* **FLEURY**, A.C.C. e **VARGAS**, N. “Organização do trabalho.” São Paulo: Atlas, 1983.

VILLAÇA, Flávio. “As Ilusões do Plano Diretor.” Divulgado apenas pela Internet, 2005.

VILLAÇA, Flávio. “Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira.” *In* **SOUZA**, M.A. de S. Metrópole e globalização. São Paulo: Cedesp, 1999.

VILLAÇA, Flávio. “Espaço intra-urbano no Brasil.” São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VILLAÇA, Flávio. “O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.” São Paulo: Global, 1986.

VILLAÇA, Flávio. “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In* **DEÁK**, Csaba e **SCHIFFER**, Sueli Ramos (orgs.) “O processo de urbanização no Brasil.” São Paulo: FUPAM /EDUSP, 1999.