

O REGIONAL E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL¹

Sara Medeiros²

Flávia Cruz³

Jane Barbosa⁴

Resumo

Este artigo objetiva analisar as ações da política pública de habitação de interesse social no Brasil a partir da atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destacando a articulação das ações de planejamento regional – responsável por orientar as iniciativas de desenvolvimento econômico e social. Foram examinados planos regionais, planos de habitação e legislação, tomando-se como referência espacial o estado do Rio Grande do Norte. A pesquisa evidencia a importância de estudos na escala dos estados, e não apenas dos municípios, mostrando a urgência no estabelecimento de uma articulação efetiva entre a agenda do planejamento regional e da política habitacional.

Palavras-chave: planejamento regional. política habitacional. Rio Grande do Norte - Brasil

THE REGIONAL AND THE HOUSING POLICY IN BRAZIL

Abstract

This article aims to analyze the actions of public policy on social interest housing in Brazil based on the actions of the National Housing Bank (BNH) and the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), highlighting the articulation of regional planning actions – responsible for guiding economic and social development initiatives. The article analyzes regional plans, housing plans and legislation, taking the state of Rio Grande do Norte as a spatial reference. The research highlights the importance of studies at the state scale, and not just the municipalities, showing the urgency of establishing an effective articulation between the regional planning agenda and the housing policy.

Keywords: regional planning. Housing policy. state of Rio Grande do Norte - Brazil

¹ Este artigo é fruto de pesquisa com financiamento do CNPq, Chamada MCTIC/CNPq n. 28/2018, processo 424447/2018-5 e foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes). Código de financiamento 001.

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) e do Instituto de Políticas Públicas (IPP) na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: x.saramedeiros@gmail.com

³ Gestora de Políticas Públicas e Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: flaviadoc30@gmail.com

⁴ Professora do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia PPGGe, UFRN. E-mail: jane.barbosa@ufrn.br

LA REGIONAL Y POLÍTICAS DE VIVIENDAS EN BRASIL

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar las acciones de la política pública de habitación de interés social en Brasil a partir de la actuación del Banco Nacional de Habitación (BNH) y del Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destacando la articulación de las acciones de planificación regional – responsable por orientar las iniciativas de desarrollo económico y social. Fueron examinados planos regionales, planos de habitación y legislación, tomándose como referencia espacial el estado brasileño de Rio Grande do Norte. La investigación muestra la importancia de estudios a escala estadual, y no apenas a escala de municipios, evidenciando la urgencia en el establecimiento de una articulación efectiva entre la agenda de la planificación regional con la política habitacional.

Palabras claves: Planificación regional. Política habitacional. Rio Grande do Norte – Brasil.

INTRODUÇÃO

No âmbito das políticas sociais, a ação governamental atua com lógicas diferentes, a depender dos marcos legais, interesses econômicos e mobilização da sociedade (HALL, TEWDWR-JONES, 2019; MARCUSE, 2016). Alguns problemas recorrentes, como saúde, educação, emprego e habitação, nem sempre têm respostas/soluções efetivas. Comumente, a desarticulação entre as ações do poder público e suas agendas é fator preponderante de insucesso das políticas públicas (ARRETCHE, 2004). No caso da habitação popular, é válida a premissa de que não adianta apenas produzir casas, é preciso viabilizar outras dimensões do habitar e do atendimento das necessidades básicas – acesso aos serviços e oferta de emprego (CARDOSO, 2013; FERREIRA, 2012; ROLNIK et al, 2010).

Esta pesquisa objetiva analisar as ações das duas grandes políticas habitacionais empreendidas no Brasil: as do Banco Nacional da Habitação (BNH) e as do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e sua articulação com o planejamento regional – responsável por orientar as iniciativas de desenvolvimento econômico e social. Para produzir o elo entre habitação e planejamento regional, o nível de governo utilizado é o estadual, que atuou/atua na política do BNH e do PMCMV.

Para fins de análise e operacionalização da pesquisa, elegeu-se o estado do Rio Grande do Norte (Figura 01), cujas peculiaridades locais de gestão e protagonismo em determinados períodos da política habitacional permitem ampliar ou direcionar novas análises para além dos espaços dinâmicos e centrais, considerando-se a diversidade de dinâmicas e estratégias

adotadas por outras unidades da federação para o enfrentamento dos problemas públicos. Nesse cenário, destaca-se o papel das políticas regionais, sejam elas das macrorregiões – como é o caso da SUDENE – ou daquelas definidas como unidades de planejamento pelos entes federados. Este artigo coloca em evidência a imprescindibilidade de analisar a junção entre políticas urbanas e regionais, entendendo o binômio cidade-região (SOUZA, ([1976] 2017) como elemento essencial no processo de planejamento.

Figura 01 – Localização do recorte empírico, estado do Rio Grande do Norte



Fonte: elaboração própria, 2020.

No que concerne a sua estruturação, o texto está organizado em duas seções. Na primeira, destaca-se o planejamento regional e sua relação com a política habitacional no período do BNH, entre 1964 e 1986, quando se evidenciava o seu protagonismo. Os estados do nordeste dialogavam então com projetos e ações articuladas por estruturas governamentais com perspectivas estratégicas. Na segunda seção, o texto trata das mudanças desencadeadas pela Constituição Federal de 1988, e identifica os paradigmas emergentes na agenda da política habitacional e ausência da articulação com o planejamento regional. Não se trata de apontar o melhor modelo ou o período mais bem-sucedido. Trata-se de filtrar os elementos que possibilitam compreender pontos fortes e fragilidades das políticas operacionalizadas.

O PLANEJAMENTO REGIONAL COMO APOSTA

O planejamento regional praticado no Brasil é uma iniciativa dos anos de 1950 (ARAÚJO, 1993, LAFER, 1970), quando foram implementadas as primeiras iniciativas voltadas à promoção do crescimento e/ou desenvolvimento econômico com vistas a dirimir as desigualdades regionais. Nesse sentido, a formulação de marcos legais, instituições financeiras, superintendências, comissões, o incentivo à formação de quadros profissionais técnicos, planos,

programas e projetos tiveram importância para a institucionalização do planejamento no território brasileiro. Para Diniz e Crocco (2006), é possível observar que o planejamento regional e urbano brasileiro é influenciado por quatro gerações de políticas regionais, a saber: 1950-1960, a da perspectiva keynesiana; 1970-1980, a do paradigma da competitividade; 1990, quando se vê a síntese exógeno-endógeno, onde as políticas de desenvolvimento regional dialogam mais com o global do que com o local; 2000, momento em que se tem a retomada de métodos tradicionais de análises regionais combinados com o emprego dos Sistemas de Informação Geográfica (SIGs) e novas agendas na perspectiva da inovação e do empreendedorismo.

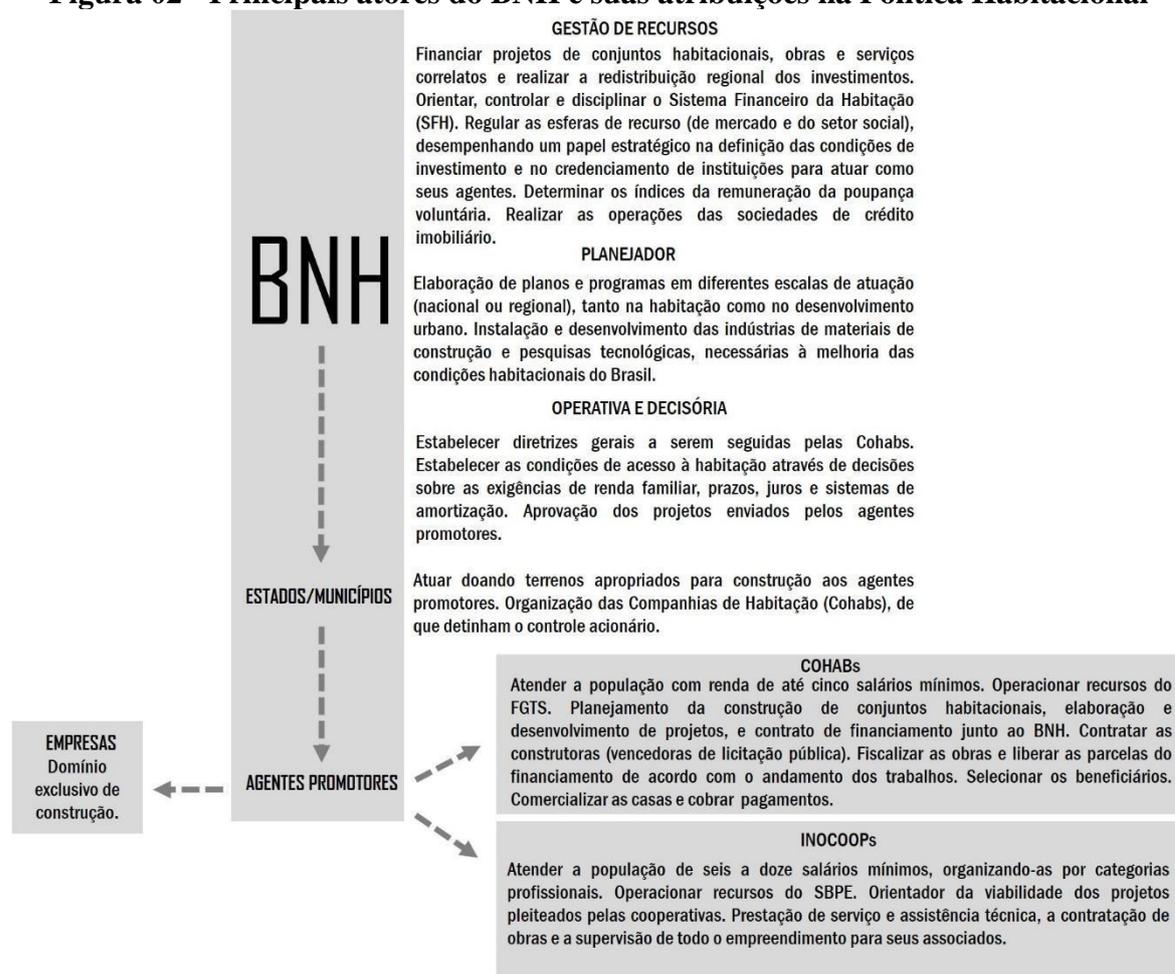
No Rio Grande do Norte, as ações de planejamento regional tiveram início com a criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED), através da Lei n. 2.796, de 1º de maio de 1962. Todavia, assim como ocorreu no restante do Brasil, o seu apogeu se deu durante o regime autoritário (1964-1985), que cuidou de fortalecer instituições e criar sistemas de planejamento e gestão. Durante as décadas de 1960 e 1970, o Governo do Rio Grande do Norte, em parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social (ILPES) e a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), elaborou estudos e diagnósticos aprofundados sobre o território norte-rio-grandense. O objetivo era, considerando as potencialidades locais, sustentar a tomada de decisões com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social. Nesse contexto, destacam-se os seguintes estudos: Regiões Polarizadas do Rio Grande do Norte, publicado em 1968 e o Diagnóstico Estrutural do Rio Grande do Norte, publicado em 1975 (BARBOSA, 2015). A política habitacional foi inserida, nessa estratégia de atuação no território potiguar, alinhada às diretrizes da política nacional, sendo as ações da Companhia Habitacional do RN (Cohab/RN) emblemáticas para a sua compreensão (MEDEIROS, 2018).

As Cohabs eram parte da estruturação operacional do Banco Nacional da Habitação (BNH) – o principal órgão responsável pela política habitacional brasileira durante 22 anos (1964 a 1986), que atuava por meio de dois agentes operacionais: as já mencionadas Cohabs, eram organizadas em cada estado para atender à população com rendimentos de até três salários mínimos (até 1975) e até cinco salários mínimos (a partir de 1975); e os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoops), que atendiam ao público com rendimentos superiores a cinco salários mínimos (MEDEIROS, 2018). Destaca-se, no desenho da política

do BNH, um modelo que reflete a dimensão do planejamento tático: a presença de um sistema financeiro que permitia a captação de recursos; um conjunto de programas que demarcavam a política na sua expressão mais operativa, estabelecendo diretrizes gerais a serem seguidas pelas Cohabs; e uma rede de agências no plano local (principalmente estadual), responsável pela operação direta das políticas (CARDOSO, 2001), conforme se pode observar na Figura 02.

As Cohabs, como empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais (AZEVEDO, 1988), atuavam com as seguintes diretrizes: viabilidade econômica; avaliação da capacidade de amortização da dívida por parte do comprador; e execução mais viável para o projeto (BNH - Resolução nº 42/66). Ressalta-se, ainda, a existência da proposição de que as habitações fossem localizadas em áreas próximas da oferta de emprego (indústrias e desenvolvimento urbano) e que tivessem acesso a infraestruturas.

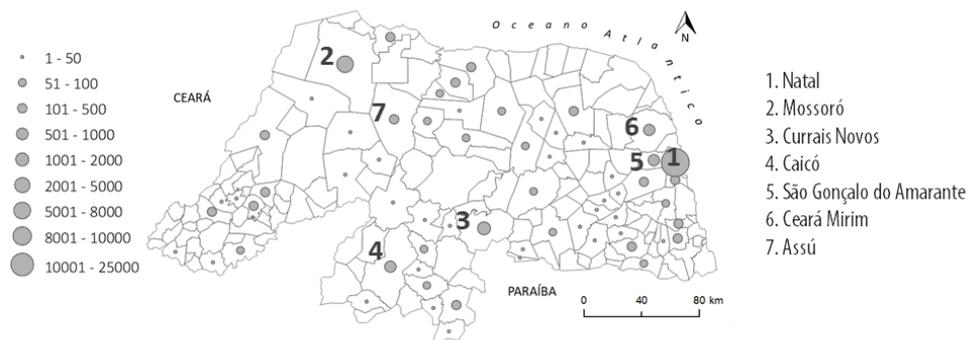
A Cohab/RN, constituída pela Lei nº 4.004 de 21 de outubro de 1971, foi conhecida pelo seu dinamismo e espírito inovador. Destacava-se entre as companhias, por apresentar o maior índice de liquidez dos mutuários, alcançando até 92% (Revista RN-Econômico de 1972). Ela foi uma das primeiras Cohabs do Nordeste a desenvolver programas alternativos voltados para as populações mais carentes – como programas de autoconstrução –, acoplados ao financiamento de materiais de construção e assistência técnica (SUDENE, 1989). A companhia também foi pioneira em lotes urbanizados, com o Projeto Amarante (FJP, 1979). Teve ainda evidência com o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSU), sendo inclusive matéria de capa do caderno *BNH em Resumo*, de mar./abr de 1977.

Figura 02 - Principais atores do BNH e suas atribuições na Política Habitacional

Fonte: elaboração própria, com base em Arretche (1990); Azevedo (1988); Medeiros (2018); Lei nº 4.380/64

A Cohab/RN atuou em 66 municípios, construiu 39.780 unidades, com uma alta concentração dessa produção em Natal (24.265, unidades) e em Mossoró (7.160). Somente em outras cinco cidades a produção habitacional ultrapassou as 400 unidades: Currais Novos (1.162), Caicó (728), São Gonçalo do Amarante (648), Ceará Mirim (556) e Assú (528). A figura 03 apresenta a distribuição da produção no RN de 1964 a 1986, com destaque para os municípios que tiveram os maiores percentuais de unidades habitacionais construídas nesse período.

Figura 03 - Distribuição espacial e proporcional dos empreendimentos construídos pela Cohab/RN até 1986.



Fonte: elaboração própria, com dados do DATANORTE/RN (2017) do BNH em Resumo (anos 1976 a 1978) e dos Relatórios Anuais do BNH (1977 a 1985).

O fenômeno da concentração da produção habitacional em Natal e Mossoró reflete a política implementada no estado, a qual pode ser observada no Plano de Ação do Governo (1976 – 1979), em sua Estratégia de Integração Espacial, onde se orienta que as regiões Litoral Oriental (com sede em Natal) e dos Vales Ocidentais (sediada em Mossoró) “devem constituir-se em entidades espaciais compensadoras e estruturantes do espaço estadual por sua dinâmica própria de desenvolvimento” (SEPLAN RN, 1976, p. 132).

A habitação foi inserida no eixo de Integração Social, convergente à estratégia de crescimento econômico, buscando-se a “melhoria das condições habitacionais e a mobilização de mão-de-obra marginal” (SEPLAN RN, 1976, p. 164). Essa era uma estratégia adotada desde o governo de Walfredo Gurgel (1966 a 1971), quando a atuação da Cohab/RN no interior do estado esteve condicionada à institucionalização de projetos de apoio ao desenvolvimento econômico, projetos esses que receberam seus nomes, inclusive, a partir das microrregiões, como: o Projeto Oeste (Pau dos Ferros, Umarizal, Caraúbas e Apodi – com 218 casas); o Projeto Seridó (Acari, Jardim do Seridó, Parelhas e Santa Cruz – com 596 casas); o Projeto Agreste (Canguaretama, Goianinha, Presidente Juscelino, Santo Antônio e São José do Mipibu – com 358 casas); e Projeto Centro Norte (Angicos, Lajes, Pedro Avelino, Afonso Bezerra e Santana do Matos – com 389 casas) (TRIBUNA DO NORTE, 1968).

Na década de 1980, os Planos de Ação Regional, operacionalizados entre 1983 a 1986, foram os principais instrumentos de planejamento, atuando como um insumo de ordenamento

dos investimentos públicos e indutor de investimentos privados no estado. Esses planos possuíam, como linha norteadora, a “interiorização das ações do governo”, buscando, por um lado, articular ações em áreas de maior potencial produtivo, e, por outro, a capitalização das atividades rurais, visando a criação de condições efetivas de absorção da mão de obra no campo. A operação dos programas tinha como essencial premissa o desenvolvimento de infraestruturas e serviços visando geração de emprego e renda. Para tanto, articulava ações na esfera da habitação (construção de unidades para famílias de menor rendimento e melhoria de sub-moradias nas áreas periurbanas) e na esfera do trabalho, a partir do incremento da produção por meio de ações de fomento às atividades produtivas. Verifica-se que a estratégia adotada pelo governo, a de associar a promoção da habitação e atividades produtivas, estava em consonância com os pressupostos da política habitacional comandada pelo BNH. No Plano de Ação Regional do Litoral Oriental (1983 - 1987), as medidas para habitação são colocadas em conjunto com as de elevação do nível de renda.

Essas políticas regionais têm sua gênese no convênio firmado entre a SUDENE e o BNH em 1965 para desenvolver uma política conjunta de habitação, cabendo à primeira afinar a política de habitação com a política regional de desenvolvimento. Como consequência do trabalho conjunto, esperava-se aumentar a rentabilidade do capital investido no setor habitacional da região nordestina, possibilitando a redução do déficit habitacional, e incrementar a quantidade de mão de obra ocupada na indústria da construção civil. Além disso, teriam prioridade as construções em locais onde a própria SUDENE promoveu empreendimentos e os projetos de empresas (industriais e agrícolas) que desejassem construir habitações para seus empregados ou colonos, como, por exemplo, as linhas de financiamentos disponíveis no II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1963-1965), que articulou a produção de moradia ao aumento da demanda solvável, com projetos específicos que “reforcem as vantagens locais oferecidas pela região em relação aos novos projetos industriais, bem como o melhoramento do equipamento urbano à disposição” (SUDENE, 1966, p. 64).

Dessa forma, as ações da SUDENE para a habitação se deram em três linhas: a) projetos de casas operárias associados a projetos de indústrias que se instalassem ou expandissem na região, através da concessão de empréstimos às empresas industriais; b) projetos para funcionários públicos estaduais e municipais, por meio da concessão de créditos aos respectivos

governos e autarquias de previdências social; e c) projetos ligados a esquemas de desenvolvimento e melhoramento comunitários.

No III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1966-1968), a SUDENE ancorou suas ações na habitação, com programas relacionados aos fatores de dinamização do processo produtivo e de elevação do bem-estar da população. Para tanto, suas estratégias de ação foram definidas da seguinte forma: os programas de ampliação da oferta de habitação se destinariam, prioritariamente, aos grupos de baixa renda; definindo áreas prioritárias para os grandes centros urbanos (especialmente as capitais, por apresentar maior densidade demográfica e maior surto de industrialização), as áreas “polos de crescimento” que “a SUDENE pretende dinamizar através de programas especiais” (p. 105); atuando em acordo com o BNH através dos órgãos já criados. Entre as ‘principais ações’, destacam-se: o aumento da oferta de habitação por meio de um programa de construção, com recursos provenientes do Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste - FIDENE, com dois objetivos principais, a redução do déficit de habitação e aumento do mercado de trabalho para mão de obra qualificada e não qualificada; a elaboração de estudos e levantamentos sobre economia e tecnologia da habitação, objetivando a adoção de técnicas construtivas que permitissem a redução nos custos da construção de moradia; a orientação para a implantação de indústrias de materiais de construção; racionalização dos métodos construtivos; e a implantação de Projetos de Ação Comunitária para atender as repercussões sociais advindas do processo de desenvolvimento, promovendo a integração e participação ativa das comunidades nos programas e projetos do planejamento regional.

A partir da década de 1970, a SUDENE fomentou a participação dos estados na busca do atendimento da população de baixa renda. Nesse sentido, o IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1969-1973) propôs tanto a realização de pesquisas e projetos experimentais que visassem o estabelecimento de metodologias específicas de planejamento habitacional quanto o incentivo aos órgãos estaduais de planejamento, na elaboração dos Programas Estaduais de Habitação. Portanto, as ações foram sistematizadas da seguinte forma: a) pesquisas e projetos experimentais de habitação (tinham como objetivo fornecer instrumentos para o conhecimento do problema habitacional a fim de baratear custo da unidade habitacional); b) programa de criação e promoção de pré-requisitos para a

programação estadual (pretendia tornar mais operacionais os programas de habitação da região através da elaboração de um modelo de programação estadual); c) construção de habitações. Nota-se, nessa iniciativa, o interesse do órgão em promover a habitação articulada à expansão e diversificação da indústria de materiais de construção, via produção de moradias para atender à instalação de projetos industriais, conforme se observa na figura 04. A articulação entre a política industrial e habitação criou o elo entre moradia e trabalho. As linhas de financiamento destinadas às categorias profissionais tipificaram os conjuntos em “dos bancários”, “dos professores”, “dos ferroviários”, entre outros.

Figura 04 - Atuação da Sudene na habitação



Fonte: Jornal Diário de Pernambuco (1965); Jornal do Commercio (1966; 1969)

De modo geral, a agenda da política habitacional empreendida pela Cohab/RN, apoiava-se em programas e linhas de financiamento do BNH, que por sua vez estava em consonância com as diretrizes da SUDENE para a Região Nordeste. A política habitacional, no período de atuação do BNH, foi coadunada a uma política mais focada na ordem e no progresso econômico, que privilegiava a atuação do órgão em municípios com população acima de 50 mil habitantes, em detrimento de um projeto de equidade social e espacial mais amplo, e uma sobrevalorização (apesar de algumas ações pontuais) da demanda solvável. Os alvos eram as prefeituras com maior poder econômico.

Em novembro de 1986, no meio do segundo Plano Cruzado, o BNH foi extinto (Decreto Lei nº 2.291/1986), tendo a Caixa Econômica Federal (CEF) assumido muitas de suas funções. As atribuições do BNH foram pulverizadas e distribuídas para diversos órgãos: CEF (atribuições financeiras), secretarias e ministérios (que passaram a ser responsáveis pela elaboração das políticas) (MEDEIROS, 2018). Depois da dissolução do BNH, a política

habitacional passou a vivenciar a apatia e a confusão (VALENÇA, 2001), conflitando com os marcos legais estabelecidos pela Constituição de 1988.

PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988: PARA ONDE FOI O ELO ENTRE PLANEJAMENTO E HABITAÇÃO?

A partir dos anos de 1980, sobretudo após a Constituição de 1988, o planejamento das ações do poder público perdeu centralidade. Assiste-se à inversão do planejamento mais estratégico para um planejamento orçamentário de diretrizes centradas no curto/médio prazo e vinculado a restrições e imposições orçamentárias, convertidas em PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual). Nesse contexto, “planejar passa a ser compreendido frequentemente, apenas como processo por meio do qual são compatibilizadas as ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos” (CARDOSO, 2011, p. 9).

A transparência das ações e o direito à participação (de modo tímido e limitado), previstas na concepção de planejamento inserido na constituição, enfrentou alguns obstáculos para execução. A superação desses obstáculos exige sobretudo um corpo técnico e estrutura de gestão, muitas vezes precários e/ou ausentes nos estados e municípios brasileiros. Abriu-se, com isso, espaço para a atuação de consultores qualificados e reconhecidos nacionalmente, os quais passaram a atender demandas específicas que, muitas vezes, técnicos lotados nas secretarias municipais e estaduais não conseguiam atender – situação que ainda ocorre nos dias de hoje. Acrescenta-se, ainda, a instauração, a partir de 1995, da ‘nova administração pública’ com ênfase gerencial/empresarial, na adoção de parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade – resultando em efeitos positivos e/ou negativos (BENTO, 2003).

Essa prática política mostrou-se então contraditória, pois, ao adotar os paradigmas ofertados por influências externas, os governos federal e estadual que, em seus planos, sinalizavam o interesse em reduzir as desigualdades regionais, acabaram direcionando um esforço maior para a dotação das infraestruturas com vistas a viabilizar o fortalecimento das atividades econômicas (BARBOSA, 2015). Com a constituição de 1988, o governo federal, justificado pela descentralização administrativa e as novas competências dos entes federados, foi se distanciando dos problemas regionais. Desse modo, a SUDENE, que era um dos

principais ícones do planejamento regional, passou por um processo de enfraquecimento de sua atuação e perda de protagonismo na articulação dos interesses estaduais (COLOMBO, 2014), o que levou a sua extinção em 2001.

Passados seis anos de sua extinção, a SUDENE foi reativada, por meio da lei complementar n. 125 de 2007, com o seguinte formato: 1) tornou-se uma autarquia especial vinculada ao Ministério da Integração Nacional; 2) sua finalidade, conforme o Art. 30, passou a ser “promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação, e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional”. Um dos seus instrumentos de planejamento é o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), onde, em sua mais recente edição (2019), observam-se os seguintes elementos: ciência, tecnologia e inovação; econômica; social, ambiental e institucional. Como lembram Calderari *et al* (2019), um dos diferenciais da SUDENE pós-2007 é o interesse em investimentos de sustentabilidade ambiental, capital humano, inovação e infraestrutura. É importante mencionar que a temática da habitação não é abordada a título de ação estratégica no Plano, o que indica que nos novos rumos do planejamento regional a matéria da habitação ganhou relevo, apenas, na agenda dos governos municipais, estando circunscrita ao planejamento urbano.

Nesse contexto de pós-redemocratização, as políticas sociais foram reformuladas. A política habitacional, foco desta análise, passou por novos arranjos institucionais. Houve uma mudança descentralizadora, que garantiu maior autonomia aos municípios, e uma reforma fiscal. Embora essa mudança tenha sido mecanismo importante, deu-se, na prática, uma descentralização por ausência do governo federal (CARDOSO, 2006; ARRETCHE, 1996), com o repasse de responsabilidade para os municípios, que em muitos casos detinham, e ainda detêm, pouca ou nenhuma estrutura de gestão para planejar e executar políticas no âmbito da habitação. Como reflexo desse fenômeno, os cenários encontrados evidenciam a ausência de políticas habitacionais fomentadas pelos municípios e/ou a implementação de políticas federais (via captação de recursos), em que os municípios deixam de construir políticas e passam a ‘rodar programas’ (ROLNIK; IACOVINI; KLINTOWITZ, 2014).

Na agenda federal pós-redemocratização, a questão habitacional perdeu protagonismo, e os programas e os projetos executados eram colocados de forma difusa e com a proposição de um mercado aberto (CARDOSO, 2001; VALENÇA, 2001). Com a operacionalização dos

recursos do FGTS, da Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimos – SBPE e do Orçamento Geral da União – OGU, foram criados os seguintes programas: Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH (financiamento de habitação para famílias com renda média de até cinco salários mínimos); Programa de Habitação Popular (venda de novas unidades habitacionais a preço de custo); Habitar-Brasil, Morar-Município, Pró-Moradia e Morar Melhor (melhoria qualitativa de unidades já construídas – reurbanização e instalação de infraestrutura em áreas habitacionais degradadas); Carta de Crédito (aquisição de qualquer imóvel no mercado, novo ou usado); Programa e Fundo de Arrendamento Residencial - FAR (construção para arrendamento e/ou aquisição de imóvel); e Programa de Subsídio Habitacional (produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda) (AZEVEDO, 1996; SANTOS, 1999).

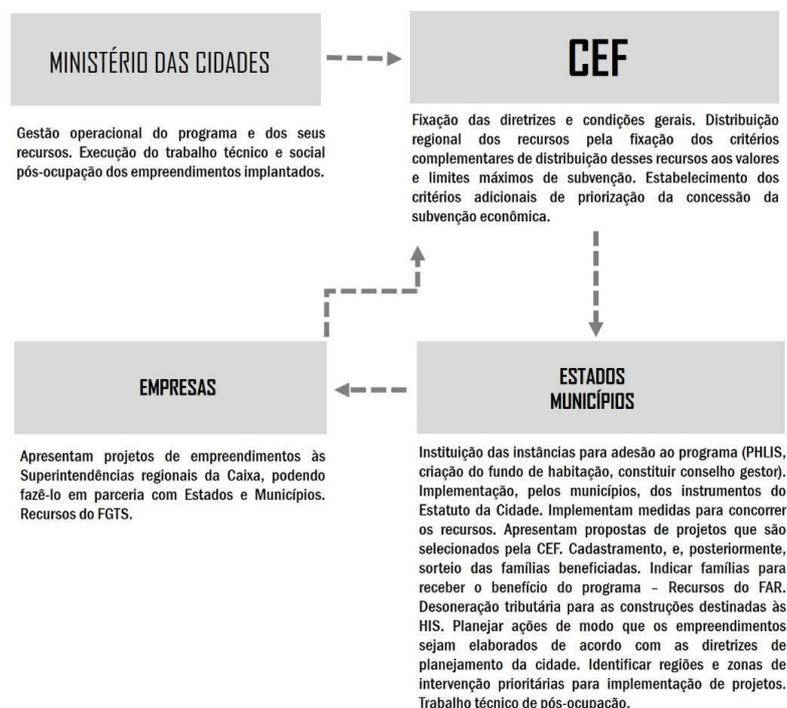
Apesar do pouco relevo dado à questão habitacional na pós-redemocratização, foram estabelecidos novos marcos legais que norteiam a política urbana e habitacional, a exemplo do Estatuto da Cidade (2001), e foi criado o Ministério das Cidades (2003), órgão responsável pela integração das políticas de habitação, saneamento, desenvolvimento urbano e mobilidade urbana. Como seguimento dessas ações, foram formulados a Política Nacional de Habitação (2004); mudanças instituídas pela lei 10.931/2004 que “ampliou a segurança jurídica do crédito imobiliário facilitando a retomada de imóveis através de instrumentos como a Alienação Fiduciária” (RUFINO, 2016, p. 224); o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (2005), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2006); o Plano Nacional de Habitação (2009) – entre outras ações, como as resoluções que “conseguiram dar maior efetividade ao direcionamento do fundo [da habitação] para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), viabilizada em vários casos pela concessão de subsídios” (p. 223), tornando possível construir um modelo de enfrentamento do déficit habitacional brasileiro que articulava os três níveis de governo e que teve como principal iniciativa a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009.

O PMCMV teve forte impacto em nível nacional e retomou uma agenda de intervenção na questão habitacional, com elevação dos recursos orçamentários em habitação. Contudo, a efetivação do PMCMV enfrentou toda uma problemática que passou pela ausência de uma

articulação com as políticas mais amplas de acesso e direito à cidade (BONDUKI; ROSSETO, 2008).

Nessa nova política, os atores, governos ou empresas, assumem novos papéis e dinâmicas. Tomando como referência a figura 5, é interessante notar as mudanças de estratégias e papéis desempenhados pelos atores vinculados ao PMCMV, em relação à política comandada pelo BNH. Se, ao longo dos anos de 1960 a 1980, o banco exercia o protagonismo no desenho e execução da política, isso mudou na política do PMCMV. O Ministério das Cidades passou a traçar as diretrizes gerais do PMCMV, além de atuar na distribuição dos recursos e definição de critérios para sua liberação. À CEF, relega-se muito mais a gestão financeira operacional dos recursos e a avaliação com o trabalho técnico social. Estados e municípios criam as condições para a execução da política em seu território. Não há a institucionalização de agentes operacionais dos estados e municípios para contratação de empresas, fiscalização das obras, e comercialização. As empresas passam a atuar tanto na execução das obras quanto na formulação dos projetos.

Figura 5 - Principais atores do PMCMV e suas atribuições



Fonte: elaboração própria, com base em Damico (2011); Nascimento (2015); Rolnik (2010); Caixa Econômica Federal (2009); Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Entrevendo os avanços normativos e o volume financeiro proporcionado aos entes federativos no âmbito da aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o estado do Rio Grande do Norte firma o Termo de Adesão ao SNHIS e cria a Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano – Cehab/RN, ligada à Secretaria Estadual do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social – SETHAS, órgão apto a operacionalizar recursos oriundos do SNHIS e do FNHIS, e responsável pela gestão da política habitacional no estado. A função de estados e municípios passa a ser a de recepcionar os programas em seus territórios. No RN, além da Cehab, foram instituídos o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (2008) e o Conselho Estadual das Cidades do Rio Grande do Norte (2009), bem como a aprovação do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS RN (2014).

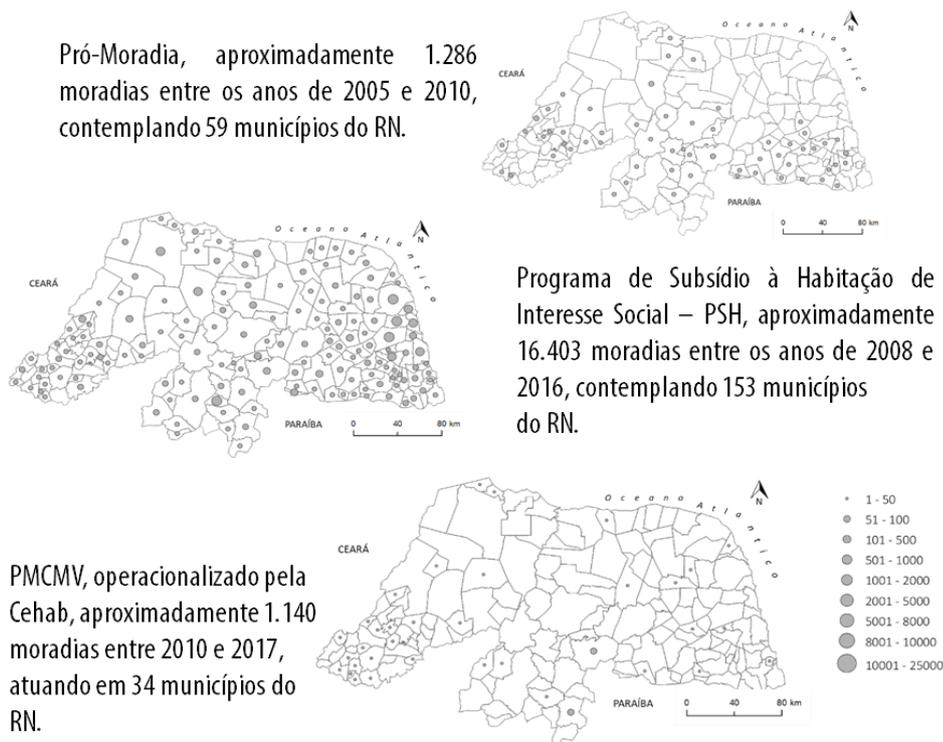
O PEHIS RN (2014) apresenta dois enfoques predominantes: a necessidade de se articular a política habitacional com a política de desenvolvimento regional do estado; e as questões referentes à gestão, visualizando três aspectos – o fortalecimento institucional da Cehab, a estruturação dos instrumentos exigidos pelo SNHIS e a articulação com os municípios para a viabilização dos programas. Dessa forma, o plano objetiva a estruturação do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e a articulação da Política Habitacional à de Desenvolvimento Regional, que converge com a delimitação das diretrizes, distribuídas pelos eixos: Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social; Política Habitacional Regionalizada; e fortalecimento dos municípios. Observando-se a articulação desses enfoques de atuação, vê-se que os programas de ação são construídos a partir de quatro vertentes: 1) implementação do SEHIS, que passa pelas ações de desenvolvimento institucional, e divulgação do PEHIS-RN enquanto instrumento de planejamento e de capacitação dos agentes; 2) construção de estratégias regionais por meio de ações que visam a “integração da política habitacional à política de desenvolvimento do Estado como um todo, fortalecendo o acesso à moradia como um dos vetores de inclusão social e de promoção de processos sustentáveis de crescimento econômico” (p. 45); 3) articulação com os municípios, a partir do apoio técnico para a viabilização dos programas; e 4) atendimento às situações prioritárias (redução dos patamares de problemas habitacionais graves a partir das demandas das regiões e a erradicação das casas de taipa).

A perspectiva regional é acentuada no PEHIS-RN quando, ao destacar a dimensão estratégica, ele inclui o monitoramento do desenvolvimento do estado visualizando as “dinâmicas demográfica do Estado e a estruturação de novos polos/eixos regionais”, com o objetivo de “orientar a definição de critérios regionais de prioridade de atuação e articular a pauta da moradia à do desenvolvimento” (p. 45), propondo, dessa forma a definição de critérios para distribuição regional dos recursos de acordo com o perfil das demandas habitacionais. Além das ações que se articulam a partir da regionalização e dinamização da gestão da política, há ainda o destaque ao papel que o estado do Rio Grande do Norte deve exercer no que se refere à sua posição na gestão da política habitacional frente à atuação dos demais entes (federal e municipal). O plano destaca que cabe ao estado o papel de gerenciador da política, atuando como “vértice da triangulação entre os municípios e a união” (p. 33). Dessa forma, caberia ao estado o papel de “proponente/compromissário” (enviar as propostas, executar e fiscalizar a consecução do objeto, assegurar a qualidade técnica dos projetos e de sua execução); e de “interveniente executor” (implementar as ações previstas no plano de trabalho apresentado pelo proponente).

Não há, nessas ações do estado, o diálogo com órgãos que fomentem o desenvolvimento regional. Como mencionado, a ‘nova SUDENE’ não insere a questão habitacional em sua agenda de políticas públicas, conforme revela consulta aos documentos no site oficial. Embora haja um silenciamento por parte da SUDENE, desde o final da década de 1990, através dos Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (PRDS) e nos Planos Plurianuais (PPAs), a questão habitacional sempre esteve presente por meio dos programas derivados do eixo estratégico de desenvolvimento humano. Ressalte-se que os PRDS são derivados do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (1997), que tem como elemento orientador a definição de duas grandes políticas: 1) Desenvolvimento Integrado e Equilíbrio do Espaço; 2) Conservação e Uso Racional dos Recursos Naturais. Dessas políticas, desdobram-se quatro grandes programas, tratados no Plano como eixos de desenvolvimento, que, por sua vez, estão vinculados diretamente às opções estratégicas: Desenvolvimento Humano; Dinamização e Reestruturação da Base Econômica; Desenvolvimento da Base Científica e Tecnológica; e Reestruturação e Democratização do Estado. Nos PRDS desenvolvidos a partir de 2000, divididos em regiões (Seridó (2000), Agreste, Potengi e Trairí (2004), Litoral Norte (2002), Alto Oeste (2006), Médio Oeste (2007), Natal MetrÓpole 2020 (2007), Mossoroense

(2009) e Vale do Açu (2009)), as ações para a habitação são voltadas para melhorias habitacionais, com exceção do Natal Metrópole, que opera na formação e controle do estoque fundiário e elementos para implementação da Política de Habitação de Interesse Social. No PPA, há menção aos recursos destinados à habitação para baixa renda.

Considerando os anos de início de atuação da Cehab, identifica-se que o Pró-Moradia (2005) foi o precursor das ações da companhia, que passou a operacionalizar os recursos advindos do Orçamento Operacional do FGTS referentes à área orçamentária de Habitação Popular. Suas operações compreendem as modalidades de urbanização e regularização de assentamentos precários, produção de conjuntos habitacionais, e desenvolvimento institucional. Esse Programa possui um alcance em 59 municípios, não atuando na Região Metropolitana de Natal, em Mossoró, Açu, e nem tampouco em outros recorrentemente beneficiados pelas demais políticas habitacionais. As últimas ações do programa foram implementadas no ano de 2010. No Rio Grande do Norte, as ações do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, entre 2008 e 2016, destacaram-se por sua difusão territorial, abrangendo desde a capital (Natal), os demais municípios da Região Metropolitana, as cidades de porte médio, até os pequenos municípios, de forma proporcional. Essa capilaridade do PSH deve-se ao desenho da política, que atua preponderantemente na complementação do preço de compra/venda, e da implementação que se dá por meio das instituições financeiras habilitadas para repassar os recursos aos beneficiários (LEI Nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004). Por último, cabe mencionar as iniciativas do Programa Minha Casa Minha Vida, que, apesar de possuir seu desenho de execução fortalecido na atuação dos municípios, conta com linhas de financiamento aos estados. Nesse sentido, o impacto territorial das ações da Cehab, via faixa 1 do PMCMV, comparado a dos programas anteriormente analisados, é menor – tanto em número de unidades quanto de abrangência espacial –, uma vez que a ação preponderante do programa tem sido operacionalizada diretamente pelos próprios municípios. A distribuição geográfica desses programas está demonstrada na figura 06.

Figura 06 – Distribuição da atuação da Cehab no RN, 2005 a 2018

Fonte: elaboração própria, com dados da Cehab/RN, 2019.

Ressalta-se que as ações do estado do RN estão pulverizadas ainda em vários outros programas: Moradia Digna; Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários; Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Habitação de Interesse Social; Ação de apoio à Produção Social da Moradia; Habitar Brasil; Desenvolvimento Institucional para políticas habitacionais; Projetos Prioritários de Investimento (Intervenções em favelas); Carta de Crédito Individual; Pró-Moradia; Programa de Apoio à Produção de Habitações; Programa Habitacional ao Cotista do FGTS; Financiamento de Material de Construção; Programa de Arrendamento Residencial; Programa Crédito Solidário; e Projetos Multissetoriais Integrados. No entanto, ressalta-se que mesmo a pasta da habitação estando vinculada à SETHAS (Secretaria do Trabalho, Habitação e da Assistência Social), a Cehab não faz parte das coordenações e unidades diretamente vinculadas ao órgão, cabendo-lhe apenas a preparação para recepcionar a política habitacional. Vê-se que a habitação não constitui uma política social estratégica para o governo.

CONCLUSÃO

O artigo apontou a importância de que as políticas habitacionais sejam pensadas em associação com políticas de geração de emprego e renda no âmbito de cada estado. Evidenciou-se, ainda, nos dois momentos de maior produção de moradia (BNH e PMCMV), mudanças significativas na estrutura operacional das políticas estaduais no território brasileiro. O BNH, órgão com quadro técnico específico e dedicado à questão habitacional (planejamento, gestão dos recursos e execução), ampliou sua institucionalização até as Cohabs. No entanto, a política do BNH focou suas ações nas áreas centrais e dinâmicas dos territórios, sem o compromisso com a equidade social e justiça espacial. O PMCMV retomou as linhas de financiamento, mas não supriu a ausência da estrutura da gestão. A SUDENE teve papel primordial na articulação da oferta de emprego e renda, conciliada com a habitação nas décadas de 1960 a 1980; com sua reabertura em 2007, há uma ausência de diálogo com a habitação.

No contexto do estado do Rio Grande do Norte, não se pode afirmar que o maior problema do planejamento regional e da política habitacional seja a falta de planos e programas para embasar a ação do Estado. Ao longo das diferentes fases analisadas neste artigo, ocorreram mudanças substanciais no desenho das políticas e na estratégia dos atores. Dos programas analisados, alguns apresentaram maior capilaridade que outros. Mesmo assim, conforme se verificou, todos os municípios do RN, exceto Guamaré, foram alcançados, em algum período da trajetória do planejamento regional e da política habitacional praticada no estado.

As análises apontaram ainda para a falta de uma política estratégica que amarre a promoção de habitação de interesse social com políticas sociais de emprego e renda, pois o *modus operandi* que vem sendo adotado permite questionar se a estratégia política atualmente adotada tem contribuído para ampliar o hiato entre o planejamento regional e urbano no tocante ao estabelecimento de uma política habitacional mais exitosa. O governo, em muitas situações, utiliza o território como mero recorte administrativo. Enquanto isso, como bem afirma Silveira (2011, p. 95), “a política é reduzida a um conjunto de equações econômicas ou de discursos que ora aderem a versões camufladas de neoliberalismo, ora retratam mundos passados sem compreender seu funcionamento atual”. Embora os planos e programas de governo contenham em seu texto uma proposta de ação regional e/ou territorial, suas ações continuam sendo focadas

nos setores (transporte, energia, saúde etc.), e não para o território usado efetivamente por todos. Conciliar as agendas urbanas e regionais impera como estratégia importante para atender as várias dimensões do habitar. A insistência de combinar a política habitacional com a dinamização da construção civil inviabiliza avanços que deveriam ocorrer no atendimento das necessidades básicas, que suplantariam empreendimento, e dialogariam com as demais políticas sociais e econômicas.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e debates**, n. 10, v. 31, 21-36, 1990.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, n. 18, v.2, 17-26, 2004.

AZEVEDO, S. D. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

BARBOSA, J. R. D. A. **Planejamento territorial e modernizações seletivas**. A expansão do meio técnico-científico-informacional no Rio Grande do Norte, Brasil (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo), 2015.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do estado**. Editora Manole Ltda, 2003.

BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão. **Proposta: Revista Trimestral de Debate da Fase**, 116, 33-38, 2008.

BNH - **Resolução nº 42/66**. Disponível em: <https://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RD-42-66.htm> . Acesso em 27 de agosto de 2020

BNH - **BNH em Resumo** (anos 1976 a 1978)

BNH - **Relatórios Anuais do BNH** (anos de 1977 a 1985).

CALDERARI, E. B., GOMES, C. P., de OLIVEIRA, F.; TORRES, R. L. As contribuições da nova Sudene para o desenvolvimento do Nordeste. **Revista Grifos**, n. 29, v. 48, 11-28. Disponível em: <http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/Evolucao-institucional-da-Sudene-genese-extincao-e-recriacao.pdf> Acesso em 24 de agosto de 2020.

CARDOSO, A. L. Política habitacional: a descentralização perversa. **Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade**, (2), 105-122, 2001.

CARDOSO, A. L. (Ed.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Observatório das Metrôpoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 2013.

- CARDOSO Jr, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado (No. 1584). Texto para Discussão, 2011.
- COLOMBO, Luciléia Aparecida. A trajetória institucional da SUDENE: uma arena de cooperação federativa. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 23, n. 2, 2014.
- DAMICO, F. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa**. Rio de Janeiro, 33, 2011.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M. Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes. **Livros editados pelo Cedeplar-UFMG** [Books edited by Cedeplar-UFMG], 2006.
- FERREIRA, J. S. W.. Segmento econômico e Programa Minha Casa Minha Vida: Regras do jogo, agentes envolvidos e impactos decorrentes in: Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano: Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. In: _____. **Produzir Casas ou Construir Cidades**, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- JORNAL DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Acervo digitalizado**, 1965.
- JORNAL DO COMMERCIO. **Acervo digitalizado**, 1966-1969.
- HALL, Peter; TEWDWR-JONES, Mark. **Urban and regional planning**. Routledge, 2019.
- MARCUSE, Peter. of City Planning. Readings in Planning Theory, p. 117, 2016.
- MEDEIROS, S. R. F. Q. D. **Segregação e gentrificação**: os conjuntos habitacionais em Natal. Natal: EDUFRN, 2018.
- NASCIMENTO, Denise Morado et al. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na região metropolitana de Belo Horizonte. **Minha casa... e a cidade**, p. 195-228, 2015.
- ROLNIK, R., NAKANO, K., Reis, J; BISCHOF, R. Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida. **Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- ROLNIK, R., IACOVINI, R. F. G., KLINTOWITZ, D. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas?. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, n. 16, v. 2, 149-165, 2014.
- RUFINO, M. B. C. Transformação da periferia e novas formas de desigualdades nas metrópoles brasileiras: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional. **Cadernos Metrôpole**, 18, 217-236., 2016.
- SANTOS, C. H. M. D. **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964-1998., IPEA: textos para discussão, 1999.
- SEPLAN - Secretaria de Planejamento do Estado, Estado do Rio Grande do Norte. **Plano de Ação do Governo 1976-1979 (1976)**. Natal, RN: Gráfica Manimbu.
- SEPLAN - Secretaria de Planejamento do Estado, Estado do Rio Grande do Norte. Plano de Ação Regional (1983) - Região Agreste (1983-1987), 1983. Região do Litoral Norte (1983-1987), 1983. Região do Litoral Oriental (1983-1987), 1983. Região do Seridó (1983-1987), 1983. Região do Alto Apodi (1983-1987).

SILVEIRA, M. L. O lugar defronte os oligopólios. **Lugar-mundo**: perversidades e solidariedades. Encontros com o pensamento de Milton Santos. Natal: *EDUFRN*, 79-100, 2011.

SOUZA, M. A. A. Regionalização: tema geográfico e político—o caso paulista. **Boletim Paulista de Geografia**, (50), 103-142, 1976.

SUDENE. **Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife, 1966.

SUDENE. **Terceiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife, 1966.

SUDENE. **Quarto Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife, 1968.

SUDENE, **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste**. Recife, 2019.

TRIBUNA DO NORTE. **Acervo digitalizado**, 1968.

VALENÇA, M. M. **Globabituação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal**. Terceira Margem, 2001.

Recebido em 09 de maio de 2023

Aceito em 12 de junho de 2023

Publicado em 28 de setembro de 2023