

PLANO DE HABITAÇÃO, PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO: AS FRONTEIRAS DE CONFLITO DA POLÍTICA PÚBLICA

CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO CASO DA CIDADE
DE SÃO CARLOS (SP)

MAGALY MARQUES PULHEZ

RESUMO *Em um cenário em que o planejamento urbano aparece em destaque nos discursos do Ministério das Cidades como parte importante das políticas setoriais de desenvolvimento urbano, incluindo aí a promoção habitacional, o texto toma por base o desenvolvimento dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS e a concomitante implementação de uma produção habitacional de peso, via Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Em uma tentativa de iluminar as variadas camadas de conflito aí sobrepostas, problematizando os agenciamentos regulatórios que se tensionam na medida em que as intervenções públicas no campo habitacional os solicitam, analisa-se a experiência de São Carlos, município do interior paulista. Entre 2009 e 2010 o município pôs em curso a elaboração de seu PLHIS, ao mesmo tempo em que aderiu ao PMCMV, desencadeando, nesse caso, um flagrante descompasso entre as duas iniciativas e seus encaminhamentos – ou seja, entre o papel regulador do plano e sua possibilidade de efetivar-se enquanto tal.*

PALAVRAS - CHAVE *Plano Local de Habitação de Interesse Social; Programa Minha Casa, Minha Vida; São Carlos; produção habitacional; planejamento urbano.*

INTRODUÇÃO

As fronteiras incertas estabelecidas no interior dos regimes de regulação da produção habitacional no Brasil vêm merecendo necessárias interrogações por parte da academia em tempos recentes, em muito motivadas pelos desdobramentos que o vultoso aporte de recursos do governo federal, direcionado aos programas de saneamento, infraestrutura e habitação propriamente dita, vêm produzindo em concretude no território urbano brasileiro nos últimos anos.

Sabe-se que o pressuposto do planejamento urbano voltou com força aos discursos do governo após a criação do Ministério das Cidades, na primeira gestão de Lula, tornando-se parte importante dos programas direcionados ao desenvolvimento urbano, incluindo aí a produção habitacional, através dos planos de habitação desenvolvidos em escala federal, estadual e municipal.

No entanto, diante do evidente adensamento da participação do setor privado na execução (e, ao que parece, também na *instrução*) da política habitacional, sobretudo com

o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009, uma pergunta essencial haveria de ser formulada, para que então se pudesse debater sobre o lugar realmente ocupado pelo planejamento urbano nesse contexto: nas formas de execução da política pública, quem são efetivamente os agentes modeladores e reguladores aí envolvidos e qual cota lhes cabe nos processos decisórios?

Tomando como ponto de partida o desenvolvimento recente dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e a forma como eles se alocam no grosso da atual política habitacional brasileira, o texto pretende criticamente iluminar as variadas camadas de conflito que aí se sobrepõem, problematizando os agenciamentos regulatórios que se estreitam e se afrouxam de modo significativo, na medida em que as intervenções públicas no campo da habitação os solicitam.

Como opção metodológica, lança-se mão da experiência do município de São Carlos, localizado no interior do estado de São Paulo, que, entre 2009 e 2010, pôs em curso a elaboração de seu PLHIS, ao mesmo tempo em que aderiu ao PMCMV, desencadeando, nesse caso, um flagrante descompasso entre as duas iniciativas e seus encaminhamentos – ou seja, entre o papel regulador do plano e sua possibilidade de efetivar-se enquanto tal.¹

Nessa linha, o texto descreve determinados processos que definem a política habitacional hoje, com ênfase nas ações voltadas para a população de renda baixa, lançando olhares interessados sobre uma experiência em particular que, apresentada em sua empiria e singularidade, aparece aqui não exatamente para relatar e discutir processos ímpares de planejamento e produção habitacional, mas sim para, justamente a partir de sua particularidade, construir um quadro extenso de leitura que nos permita iluminar o contexto mais amplo em que estamos inseridos.

Não se trata, em termos gerais, de tão somente questionar a efetividade da política pública, lastimar seu suposto curto alcance ou mesmo denunciar suas (des)conexões interessadas e possíveis abusos: mais do que isso, trata-se de refletir sobre os impasses e limitações com os quais ainda temos que lidar em termos de política urbana e também, em perspectiva, sobre os campos de disputa todavia possíveis.

ASPECTOS GERAIS DA ATUAL POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Estudando de forma detida o tema das políticas habitacionais, autores como Valença (2001), Arretche (2002) e Azevedo (2007) tecem considerações a partir das quais seria possível reconhecer, entre 1986 e 2003, uma espécie de inércia nas iniciativas governamentais federais voltadas para a promoção de habitação destinada à população mais pobre (sobretudo aquela alocada na faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos), pontuando um notável esvaziamento na formulação e nos investimentos em políticas públicas urbanas no país, precisamente localizado entre o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a criação do Ministério das Cidades.

Tal como ressaltam estes autores, o interregno, no entanto, não poderia ser sumariamente interpretado de forma homogênea, como mera e total ausência de ações federais para operacionalização do setor, sobretudo, quando se nota que há aí uma inflexão de enorme importância no modelo de atendimento da demanda: se, em quase 10 anos (entre 1986 e 1995) de fato não existem propostas claras para os rumos da política habitacional no país, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, ao contrário, implementa-se,

¹ A contratação de consultoria técnica para a elaboração do PLHIS de São Carlos (SP) foi objeto de licitação entre junho e julho de 2009. Os trabalhos, acompanhados pelo governo local, foram iniciados em agosto do mesmo ano. A finalização deu-se em setembro de 2010.

conforme define Arretche (2002), um novo “paradigma” para o tratamento da questão, possibilitando o alargamento da participação do mercado na provisão habitacional, a descentralização da alocação dos recursos federais e o crédito direto ao mutuário final, alterando sobremaneira o desenho institucional que até então balizara o financiamento público habitacional no país e também os vínculos entre o mercado imobiliário e as políticas de Estado para habitação, como também demonstra Shimbo (2010).

Embora o governo Lula não intervenha de imediato nessa estrutura de funcionamento da política pública, a criação do Ministério das Cidades, atendendo a antigas reivindicações dos movimentos populares, com declarada intenção de articular habitação, saneamento, transportes públicos e ordenamento territorial, instituindo novas diretrizes programáticas para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e novos marcos regulatórios para suas políticas setoriais, sinaliza uma perspectiva promissora no sentido de um realinhamento entre as agendas do planejamento e da habitação, num processo legitimado, inclusive, pela dilatação dos canais de interlocução estabelecidos entre Estado e sociedade civil, através da realização de conferências nacionais, estaduais e municipais das cidades, que, além de orientar ações para o funcionamento do próprio ministério, deveriam cumprir a função de discutir e definir parâmetros para a PNDU. Já na primeira Conferência Nacional das Cidades² foi eleito o Conselho Nacional das Cidades – Concidades, organismo consultivo e de pacto das políticas de desenvolvimento urbano formuladas, coordenadas e geridas pelo Ministério das Cidades.³

Aprovada em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH), discutida e desenhada com a participação do Conselho das Cidades, estabeleceu o arcabouço conceitual que orienta a ação do Estado e demais agentes no enfrentamento do déficit habitacional, indicando os componentes de estruturação e complementação da política (Mascia, 2011). Entre os princípios ali dispostos, destacam-se o direito à moradia como direito social, moradia digna como vetor de inclusão social, função social da propriedade urbana, questão social como política de Estado, gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade e articulação com as demais políticas sociais e ambientais (Brasil, 2004, p. 31).

A partir dos pressupostos básicos ali estabelecidos, à Secretaria Nacional de Habitação coube a construção do novo Sistema Nacional de Habitação (SNH), dividido em dois subsistemas: (1) *Subsistema de Mercado* e (2) *Subsistema de Habitação de Interesse Social*. O primeiro deles, que garante e dá sustentação à participação do setor privado na produção habitacional, foi criado sob a alegação da necessidade premente de ampliação da oferta privada de habitação para os setores populares, a fim de que esta parcela da população pudesse ter acesso facilitado ao financiamento habitacional. Já em 2004, um conjunto de medidas administrativas foi criado para garantir segurança jurídica aos contratos imobiliários e para ampliar a destinação de recursos financeiros ao mercado privado, mais tarde incrementado por um pacote de estímulos ao setor da construção civil, o que, de fato, possibilitou um considerável aumento na utilização de recursos privados e públicos – ou tão somente geridos pelo poder público, como é o caso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) –, na produção de novas unidades habitacionais (Shimbo, 2010).

Em paralelo, o segundo subsistema foi criado tendo como base regulatória o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei Federal 11.124/2005, a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, que tramitou cerca de treze anos no Congresso Nacional, até ser votado e aprovado. Sua formulação esteve articulada à criação de um fundo correlato, o chamado Fundo Nacional de Habitação de

2 A 1ª conferência nacional, realizada entre 23 e 26 de outubro de 2003, foi precedida de conferências municipais e estaduais, que elegeram cerca de 2.500 delegados, representando movimentos populares, entidades empresariais, sindicais, profissionais, acadêmicas e de pesquisa, ONGs e o poder público.

3 O CONCIDADES conta com a representação de 49 conselheiros da sociedade civil, 37 dos poderes públicos (federal, estadual e municipal) e 86 suplentes.

Interesse Social (FNHIS), prevendo a ampliação de recursos federais, estaduais e municipais, numa tentativa de integrar as instâncias administrativas e incrementar a parcela de subsídios destinados ao atendimento habitacional das faixas de menor renda.⁴

Durante a realização da segunda Conferência Nacional das Cidades, em 2005, foram discutidas as bases de planejamento e gestão do SNHIS e foi eleito o Conselho Gestor do FNHIS, com a definição de prazos para a implantação do sistema nos estados e municípios.

Para aderir ao SNHIS e, portanto, acessar os recursos do fundo, estados, municípios e Distrito Federal deveriam cumprir, sob condição indispensável, algumas “tarefas”:⁵ a primeira delas seria constituir um FNHIS, devidamente gerido por conselho gestor com representação dos segmentos sociais ligados ao setor habitacional; num segundo momento, elaborar Plano de Habitação de Interesse Social em sua esfera de gestão (Brasil, 2008a).

OS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – PLHIS(S)

Em ação de mão dupla, a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) vem sendo apoiada pelo Ministério das Cidades, desde 2007, no sentido de incentivar estados, Distrito Federal e municípios a aderir ao SNHIS. Entende-se que a partir do desenvolvimento de tais planos, que definiriam a política habitacional local, poderes públicos municipais e estaduais criariam possibilidades de “viabilizar recursos financeiros para a realização das ações e atividades necessárias à formulação ou implementação de investimentos habitacionais que garantam dignidade às pessoas, em especial, às famílias de baixa de renda” (Brasil, 2008b, p. 3).

Segundo as disposições que regem a PNH de 2004, a casa deve ser entendida à luz de sua inserção urbana e jamais como elemento isolado, deslocado de sua articulação com o ambiente que a cerca. Nesse sentido, o entrelaçamento entre planejamento e habitação, potencializado pelo incentivo à elaboração dos PLHIS(s), faz parte de um processo que tem por base a preocupação e o compromisso dos governos com a produção da cidade.

As diretrizes para elaboração dos PLHIS(s) foram normatizadas pela Secretaria Nacional de Habitação, no *Guia de Adesão ao SNHIS*, produzido e divulgado em 2008, e mais tarde no *Manual do FNHIS de Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Os municípios que obtiveram recursos do FNHIS para elaboração de seus planos de habitação necessariamente deveriam tratar dos conteúdos ali dispostos e observar os procedimentos recomendados (Denaldi, Leitão, Akaishi, 2011). À Caixa Econômica Federal (Caixa), por meio de seus escritórios regionais, caberia, nesse processo, a responsabilidade de celebrar os contratos de repasse, após análise e seleção pelo Ministério das Cidades, promover sua execução orçamentário-financeira e acompanhar e atestar a execução do objeto das contratações (Brasil, 2008b, p. 10).

Segundo o *Guia de Adesão ao SNHIS*, o PLHIS deve ser produzido em três etapas: (1) *Proposta Metodológica* (explicitando etapas; prazos; responsabilidades das equipes de trabalho dentro do governo e das consultorias envolvidas; formas de dar publicidade ao início e ao término do trabalho; estratégias de comunicação, mobilização e participação da população, com a identificação dos diferentes atores; cronograma de discussão com a sociedade), (2) *Diagnóstico Habitacional* (contendo leitura da realidade do município, compreendendo sua inserção regional; atores sociais e suas capacidades; necessidades habitacionais; oferta habitacional e necessidade de solo urbanizado; marcos regulatórios e legais; condições institucionais e normativas; tendências e projeções como a de demanda

⁴ Conforme Mascia (2011, p. 10), “os recursos do FNHIS são oriundos do Orçamento Geral da União – OGU, alocados pelo Governo Federal como recurso orçamentário do Tesouro Nacional. Em 2007, [...] foi definido o aporte de 1 bilhão de reais/ano, de recursos não onerosos, no FNHIS”.

⁵ Como disposto em lei, parte dos recursos do FNHIS é destinada a transferências diretas para fundos municipais e estaduais, o que incentiva a adesão ao SNHIS por parte de poderes públicos locais, sobretudo os de cidades médias e pequenas, cujas demandas habitacionais costumam ser de pouca expressão e premência.

demográfica futura; recursos disponíveis para habitação e alterações nas condições econômicas do município) e (3) *Estratégias de Ação* (com detalhamento de diretrizes e objetivos do plano; prazo de vigência; forma de implementação com detalhamento de programas e ações; metas físicas, financeiras, normativas e institucionais; previsão de mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do plano).

O documento que orienta a formatação da peça é enfático ao exigir que todo o processo de sua elaboração seja pactuado com a sociedade, em esferas de participação já consolidadas ou criadas para discussão específica do plano, com apresentação de relatório contendo memória e material comprobatório da participação popular, lista de presença do evento e fotos ao final de cada uma das etapas (Brasil, 2008b), sob pena de haver interrupção no repasse de recursos caso a Caixa entenda que tais diretivas não estejam sendo cumpridas.

A partir de 2009, o Ministério das Cidades passou a investir em ações de capacitação de consultorias e quadros técnicos estaduais e municipais com o intuito de qualificar equipes para o desenvolvimento desta peça específica de planejamento, muito em função do fato de que tão logo os PLHIS(s) passaram a ser elaborados país afora,⁶ o governo federal percebeu enormes dificuldades por parte dos entes federados em encampar este tipo de ação, por fragilidades institucionais locais ou mesmo falta de cultura de planejamento habitacional (Denaldi, Leitão, Akaishi, 2011).⁷ A esse respeito cabe lembrar aqui que, a partir da Constituição de 1988, alavancando um processo de descentralização das competências governamentais, os municípios passaram a ter autonomia na condução das políticas setoriais urbanas, assumindo, em nível local, o papel de gerir recursos repassados e executar diretrizes e normas gerais elaboradas pelo governo federal. De forma associada, esse deslocamento de responsabilidades exigia uma ampliação das capacidades institucionais e administrativas municipais para operar a oferta de serviços públicos que, em grande parte do território brasileiro, jamais aconteceu a contento, sobretudo quando se trata de municípios de médio e pequeno porte. A implementação local da política de habitação é certamente um dos exemplos mais sensíveis das dificuldades que daí decorrem, conforme constatado no recente estudo de Arretche et al (2012).⁸

Em relação aos PLHIS(s), num esforço de reflexão sobre a complexidade de seus conteúdos e do processo de sua elaboração, Denaldi, Leitão, Akaishi (2011) trataram de elencar alguns pontos fundamentais para análise, no sentido de construir parâmetros para avaliar possíveis avanços ou limitações que aí se colocam, enfatizando que se trata de uma política pública em implementação, ainda recente, e que certamente guarda particularidades nos diferentes contextos em que se institui. Nessa linha, as autoras destacam a importância de atentar para ao menos seis aspectos que estruturam e condicionam a elaboração dos planos: a participação social no processo de planejamento habitacional local, o conhecimento da precariedade habitacional, a capacidade de gestão municipal, a articulação entre a política habitacional e urbana, as especificidades regionais e as questões técnicas e metodológicas para dimensionamento da precariedade. De todo modo, mais do que reconhecer oportunamente as dificuldades inerentes ao cotidiano de desenvolvimento dos PLHIS(s), parece importante investir num debate que problematize mais a fundo o lugar que os planos devem ou conseguem ocupar no grosso da política habitacional e, de forma mais ampla e possivelmente com ainda maiores embaraços, no planejamento e na orientação da formação do tecido urbano brasileiro.

Nesse sentido, embora o caso do PLHIS da cidade de São Carlos (SP) seja aqui apresentado de modo propriamente ilustrativo, sua descrição pretende somar-se, para além de

6 O primeiro prazo dado aos municípios para apresentação do produto foi dezembro de 2007.

7 No final de 2009 foi realizado o curso à distância de PLHIS, que promoveu a capacitação de funcionários públicos, consultorias e atores sociais, em um momento em que mais de 1.200 municípios já tinham recursos do FNHIS para elaboração dos PLHIS e vários deles já estavam sendo feitos (Denaldi, Leitão, Akaishi, 2011, p. 7).

8 Carvalho et al (2010) e Akaishi (2011) trabalham especificamente as limitações que se colocam para o planejamento e a gestão da política habitacional em municípios brasileiros pequenos. Mais adiante, ao descrever o caso de São Carlos, município de porte médio, estas dificuldades, também existentes, merecerão destaque.

suas especificidades, a um exercício mais denso, que implica em interrogar, debater e dar visibilidade ao tema da ocupação do território urbano em suas manifestações recentes, questionando a quem de fato cabe a regulação e em que sentido ela se encaminha.

O PLHIS DE SÃO CARLOS (SP): DESCRIÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

São Carlos é um município de porte médio do interior paulista, cuja intensificação da urbanização se deu aos moldes de tantas outras cidades brasileiras, a partir dos anos 1940, com a expansão da indústria e o adensamento da massa operária, reproduzindo um padrão periférico de crescimento – malha urbana descontínua, grandes parcelas territoriais desocupadas, bairros distantes do centro e carentes de infraestrutura e serviços.⁹

Não obstante, trata-se de um dos municípios brasileiros que apresenta os melhores indicadores sociais, de saúde e educação, associados a dados econômicos que confirmam um grau elevado de dinamismo econômico (PMSC, 2010b). A cidade é conhecida, por agregar indústrias de ponta e duas universidades de excelência, como a “capital da tecnologia”.

Em termos de problemática habitacional, São Carlos não apresenta os mesmos números alarmantes de déficit, situações de risco, invasões, irregularidades fundiárias etc., que evidentemente encontramos nos grandes centros urbanos. Ainda assim, precariedades e necessidades habitacionais consideráveis não deixam de marcar presença no tecido da cidade, sobretudo atingindo suas franjas sul, nordeste e noroeste (PMSC, 2010b).

Institucionalmente, o município lida com a questão urbana e habitacional através de duas instâncias principais e complementares em sua atuação: a *PROHAB – Progresso e Habitação São Carlos* e a *SMH DU – Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano*. Segundo o PLHIS,

a SMH DU tem por objetivo formular e executar políticas urbanas relacionadas ao ordenamento físico e territorial do município, no que está inserido o parcelamento, uso e ocupação do solo, e também definir as diretrizes da política habitacional do município. [...] já a PROHAB, sociedade de economia mista cuja acionista majoritária é a Prefeitura Municipal (atualmente com 99,9% das ações), foi constituída em 1986 visando à operacionalização da política habitacional do município, implementando planos e projetos direcionados à população de baixa renda (PMSC, 2010b, p. 61).

Nesta arquitetura institucional, o órgão responsável pela adesão do município de São Carlos, em 2009, ao SNHIS e pela posterior contratação de consultoria técnica para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social foi a PROHAB, na condição de agente operador da política habitacional local – política esta que, na verdade, inexistia como peça articulada de orientação para intervenções até o momento da formulação do referido plano.

Antes de dar início aos trabalhos do PLHIS, o município constituiu o *Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social* (CGFMHIS) e o próprio fundo, cumprindo, desde logo, a normativa precípua do Ministério das Cidades, embora ambos não estejam operando, já que até a finalização do PLHIS, ainda não havia sido regulamentada a parcela orçamentária que alimentaria o fundo (FMHIS) de recursos municipais, de

⁹ O trabalho de Lima (2007) analisa os primórdios da ocupação do território são-carlense e aponta os dilemas da legislação urbana no município, que em diversos momentos atuou em um limiar entre o controle e o descontrole da expansão urbana, em muito contribuindo para a conformação do tecido urbano tal como o reconhecemos hoje.

modo que, todavia não tendo havido nenhum repasse, ele permanecia inativo, tal qual o conselho a ele vinculado (CGFMHIS), cuja função seria geri-lo.

De qualquer forma, cabe observar que São Carlos já contava com um Conselho de Desenvolvimento Urbano ativo (COMDUSC) e também com um fundo a ele ligado – o Fundo de Habitação e Desenvolvimento Urbano, instituídos por ocasião da elaboração do Plano Diretor da cidade, em 2005, aos quais também se atribui a consecução da política habitacional, o que, conflituosamente, denuncia uma espécie de hipertrofia de ordem jurídica e operacional em relação às atribuições e finalidades de ambos os conselhos – CGFMHIS e COMDUSC – e seus respectivos fundos, embora um deles ainda não esteja em atividade (PMSC, 2010b).

Em relação ao PLHIS, conforme já descrito anteriormente, as três etapas de desenvolvimento do plano foram cumpridas por uma equipe técnica de consultoria contratada em processo licitatório, seguindo os procedimentos determinados pelo manual na medida em que fora possível realizá-los, dadas as especificidades da realidade local.

Um extenso cronograma de atividades com a sociedade foi proposto (seminários, reuniões, oficinas), numa tentativa de articular diferentes esferas de participação, envolvendo conselhos e uma série de outros atores sociais ligados à temática de HIS no município (PMSC, 2010a). Ao longo dos levantamentos de informações a respeito das condições de moradia da população mais pobre – processo que durou cerca de seis meses, segundo os relatórios produzidos pela consultoria –, foram realizadas *Consultas Populares - Entrevistas Coletivas*, com o apoio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), divididos em cinco regiões na cidade, pretendendo uma “ação direta com interessados”, através de atividades de mobilização e interlocução ativa junto à população que compõe o grosso da demanda por HIS no município (PMSC, 2010c, p. 37):

Tais consultas foram estruturadas, em termos metodológicos, de forma a desempenhar papel decisivo na complementação e qualificação [do] Diagnóstico [do Setor Habitacional], através da construção de referências populares sobre a questão de HIS no município: pretendeu-se, assim, introduzir nuances e complexidades à problemática em foco, sob o ponto de vista dos moradores que enfrentam dificuldades com relação à habitação no município. [...] essa forma de aproximação à realidade habitacional do município teve como objetivo central proceder à qualificação das necessidades habitacionais mapeadas quantitativamente através dos dados cadastrais. Vale ressaltar o caráter complementar e, de certa forma, “impressionista” desta metodologia, cujos dados adquirem importância não apenas enquanto “ilustração” das questões mapeadas quantitativamente, mas, principalmente, como “perspectivação”, ou seja, por acrescentarem profundidade e complexidade a tais questões (PMSC, 2010c, p. 37-38).

São Carlos não é uma cidade com tradição em movimentos sociais organizados em torno da questão da moradia e tampouco conta com associações de moradores politicamente ativas e atuantes, que defendam seu espaço de participação nas esferas decisórias da política pública. Ao contrário, veja que algumas das poucas associações encontradas durante o processo de elaboração do PLHIS foram criadas por ocasião da implementação de algumas intervenções públicas no campo da moradia, como é o caso da “Associação de Construção Habitacional de São Carlos”, vinculada à viabilização de um programa de mutirão habitacional empreendido pela PROHAB em parceria com a Caixa nos anos 2000. Nesse sentido, segundo o PLHIS, “desde a criação da PROHAB praticamente toda

articulação em torno das questões habitacionais tem sido conduzida pela empresa e pela própria prefeitura municipal” (PMSC, 2010b, p. 90).

No caso das Consultas Populares, as reuniões aconteceram mediante chamamento para a participação social e em muito dependeram de disposição pessoal dos técnicos e moradores para ocorrer (PMSC, 2010b); não havia lideranças claras a contatar, que assumissem o papel de porta-vozes das demandas habitacionais da população e, tanto por isso, o contato se deu, também aí, via prefeitura, através dos funcionários dos CRAS, que mobilizavam pequenas parcelas de moradores, reconhecidas em sua fragilidade habitacional, dispostas a expor e discutir, em entrevistas coletivas, os seus problemas de moradia.¹⁰

Em processo paralelo a este, os dados cadastrais da demanda foram esmiuçados, num esforço de torná-los confiáveis, já que a PROHAB conta com um cadastro habitacional implementado em 2007 reconhecido como a principal fonte de dados, embora ainda desorganizada e imprecisa, sobre a realidade habitacional da população pobre da cidade.

O cadastro, sigiloso, é preenchido no balcão de atendimento da empresa a partir de dados fornecidos pelos próprios indivíduos, que procuram espontaneamente o órgão, ou a partir de encaminhamentos promovidos por funcionários de outros departamentos da prefeitura. Em relação à qualidade dos dados armazenados, foram notados problemas flagrantes ligados à operacionalização do cadastro, uma vez que se trata de um recurso ainda em processo de aprimoramento. O sistema não conta com filtros, a inserção da informação em alguns campos não é pré-formatada, autorizando uma enorme diversidade de formas de escrita de qualquer um dos dados lançados, o que pode dificultar bastante seu agrupamento quando necessário¹¹ ou mesmo permitir que se gerem cadastros em duplicidade, impossíveis de serem identificados, já que o sistema também não dispõe de ferramentas de cruzamentos de documentos, de modo que há que se considerar a hipótese de um mesmo núcleo familiar possuir mais de um cadastro (PMSC, 2010b). Tanto por isso, a equipe de consultoria optou por utilizar também os dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), um instrumento de coleta de informações do governo federal, utilizado em escala local com o objetivo de identificar as famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade social, informando sua situação de vida tanto em relação às necessidades habitacionais, diretamente relacionadas à unidade habitacional, quanto às suas condições de exclusão socioeconômicas.

Com a complementaridade do que se levantou durante a realização das consultas, a difícil tarefa de organizar e computar os dados dos dois cadastros permitiu construir um panorama aproximado da situação habitacional da população de São Carlos. Um dos aspectos observados de maior destaque foi justamente a caracterização de uma gama variada de necessidades habitacionais presentes na cidade – ônus excessivo com aluguel, insegurança na posse da moradia, autoconstrução precária, coabitação familiar forçada, ocupações precárias de terrenos ou moradias alheias, conflito ambiental, carência de infraestrutura e ausência ou insuficiência de comércio, serviços e equipamentos próximos à moradia, dentre outros (PMSC, 2010c) –, o que deu suporte às proposições de ampliação e diversificação dos programas de atendimento, de tal modo que o município pudesse atuar também em frentes de melhorias habitacionais e urbanas, aluguel social, adequação e utilização de imóveis subutilizados etc., redirecionando, assim, o foco exclusivo de enfrentamento da demanda via *construção de novas unidades habitacionais*.

Um levantamento detalhado dos programas de habitação empreendidos pela PROHAB, desde o início de sua atuação, em 1986, mostrou que a forma de atendimento

10 Não houve, nessa instância de participação, discussões sobre programas de atendimento da demanda. Esse tema só foi trabalhado mais tarde, quando as Estratégias de Ação do Plano estavam em processo de elaboração, junto aos conselhos atribuídos de lidar com a questão habitacional na cidade.

11 Por exemplo, o bairro Cidade Aracy pode ser escrito: Aracy; Araci; C. Aracy; Cidade Aracy; Cidade Araci etc.

baseada em *produção de novas casas ou provisão de lotes urbanizados* sempre fora predominante em São Carlos, ao mesmo tempo em que se nota a dificuldade ou a incapacidade de se promover ações diversas de melhorias nas habitações já existentes, manutenção da qualidade da moradia e do aluguel – o que, na verdade, não passa de um reflexo imediato da política provisória pela qual, há tempos, se guia o governo federal, majoritariamente condicionando e destinando recursos para um grosso de programas previamente estabelecidos que têm como sustentação o financiamento da casa própria.

As consequências urbanas desse modo de intervenção estatal não são diferentes, em São Carlos, daquilo que muitas vezes encontramos em outras localidades: conjuntos habitacionais tipificados e periféricos, por vezes distantes da malha urbana consolidada, carentes de serviços e equipamentos públicos.

Diante desse quadro, mas sem ignorar, evidentemente, a necessidade real de incremento ou reposição de parte do estoque habitacional no município através da produção de novas unidades, o PLHIS de São Carlos tratou de ressaltar que

os programas, projetos e ações aplicados na promoção da moradia social em São Carlos podem – e devem – ser enriquecidos com uma visão ao mesmo tempo mais ampla e apurada da *diversidade* do problema habitacional, trazendo à luz as carências do campo socioeconômico que tendem a manter os problemas habitacionais *opacos*, não deixando entrever as articulações com outras ordens de precariedades, ou mesmo sujeitos a alguma *invisibilidade*, quando sequer notamos que o problema da moradia não é apenas um problema de *provisão*, mas também de *regularização e melhorias*. A articulação matricial das políticas públicas pode contribuir para esse tipo de abordagem e o contexto de elaboração das propostas [...] é o momento [de relacionar] novas ferramentas de aferição e monitoramento da realidade habitacional como *recurso efetivo* para *superação efetiva* das carências habitacionais [...] (PMSC, 2010d, p. 13 [grifos no original]).

Além disso, na proposição de programas e ações, o PLHIS procurou orientar-se por uma diretriz de ocupação do território já presente no Plano Diretor local, posto em vigor em 2005 – a da busca pela “cidade compacta”:

a produção de Habitação de Interesse Social está diretamente vinculada ao processo de urbanização e, portanto, de produção da cidade; não pode, nesse sentido, ser tratada de forma setorial sem sua estreita articulação com as ações que implicam crescimento e expansão urbanos, valorização imobiliária, inclusão/exclusão socioambiental, entre outras. Tendo em vista a diretriz do Plano Diretor do Município de São Carlos de manutenção de uma cidade compacta, deve-se garantir que os empreendimentos de HIS estejam integrados à malha urbana consolidada com infraestrutura e serviços e que sejam qualificados do ponto de vista arquitetônico, urbanístico e ambiental (PMSC, 2010d, p. 11).

Foram elaborados e apresentados, enfim, cinco programas que estruturam o plano, articulados em torno de

um conjunto de ações, orçamentárias e não orçamentárias, integradas, necessárias e consideradas suficientes para enfrentar o problema, solucioná-lo ou enfrentar suas causas, procurando abarcar a amplitude das necessidades de atendimento (produção de novas unidades; melhorias; locação social; regularização fundiária) e também de desenvolvimento institucional

(reestruturação administrativa e do banco de dados), fundamental para a efetivação de uma real Política de HIS em São Carlos (PMSC, 2010d, p. 15).

Do ponto de vista dos aspectos apontados por Denaldi, Leitão, Akaishi (2011) em relação às dificuldades e limitações que um município pode enfrentar no processo de elaboração de seu PLHIS, se atesta pelos relatórios que São Carlos esteve às voltas com boa parte deles. Na arquitetura administrativa dada, em encadeamento estrutural, o conhecimento da precariedade habitacional se dificulta pela restrita capacidade de gestão do poder público local,¹² o que, por sua vez, impede em grande medida, no cenário atual, alguma possibilidade de articulação entre a política habitacional e a urbana, a despeito de o município contar com um aparato estatal organizado para lidar com a questão habitacional (através da PROHAB e da SMH DU) e ao menos um conselho ativo, que delibera sobre os rumos do desenvolvimento urbano local (COMDUSC).¹³

A incapacidade financeira da PROHAB, que a condiciona a atrelar-se aos fragmentados programas habitacionais financiados pelo governo federal através da Caixa, vem impedindo que se sistematize uma política pública efetiva no campo da moradia popular – opera-se, na prática, segundo as modalidades de financiamento ora disponíveis no cardápio federal, para atendimento de uma demanda que, ademais, se faz por sorteio, já que o município obedece à “Lei de Sorteio Público”, criada em 1999 por iniciativa da Câmara Municipal,¹⁴ atravancando avanços em relação à inserção urbana dos empreendimentos encampados, produzidos, afinal, nos rescaldos de terra pública ainda existentes no território da cidade, ou em solo privado, desqualificado e barato, ao sabor dos mercados, como se verá.¹⁵

Já nos termos próprios das implicações do desenvolvimento do PLHIS, a falta de referenciais para lidar com questões técnicas e metodológicas para dimensionamento da precariedade apresentou-se como um especial complicador para a qualificação e quantificação da demanda, que atualmente se encontra mascarada, como já dito, por números cadastrais municipais ainda carentes de refinamento. A utilização de diferentes fontes, como os dados do IBGE, da Fundação João Pinheiro ou aqueles produzidos pelo CEM – Centro de Estudos da Metrópole (vinculado ao Cebrap e fonte recomendada pelo Ministério das Cidades), faz com que o trabalho de compatibilizá-las seja imenso e, mesmo assim, não garante precisão nas informações. O próprio PlanHab, enquanto principal instrumento de implementação da PNH, poderia e deveria, em escala hierárquica, orientar a elaboração dos PLHIS(s), mas não o fez diretamente no caso de São Carlos, porque ele mesmo ainda se encontrava em processo de elaboração e discussão e a publicização de seu conteúdo ainda era parcial; além disso, o mesmo PlanHab reconhece a carência de sistemas de informação consistentes e adequados para monitoramento, avaliação e planejamento da política habitacional e a importância de se capacitar os gestores para constituí-los, já que muitas vezes os governos locais assumem, de forma desarticulada e pouco organizada, parâmetros próprios para quantificar e qualificar as necessidades habitacionais de seus municípios, o que torna o desafio de enfrentá-las ainda mais complexo.

Haveria ainda uma série de outras considerações a tecer a respeito das fronteiras de conflito disputadas no interior mesmo da elaboração do plano – como os recursos escassos para pagamento da equipe técnica terceirizada¹⁶ ou mesmo a ausência de qualquer recurso, no caso, por exemplo, da necessidade de levantamento de dados primários, com os quais, por isso mesmo, não se trabalhou –, e elas certamente poderiam ser estendidas a outros casos experimentados país adentro, já que a operacionalização da política pública contabiliza de forma inevitável determinadas tensões que lhes parecem inerentes.

12 Veja-se, por exemplo, a própria precariedade do cadastro habitacional da PROHAB, operado por mecanismos ainda rudimentares de gestão da informação.

13 O estudo do CEM sobre as capacidades administrativas dos municípios para operar a política habitacional aponta importantes avanços em relação ao aumento do número de conselhos e órgãos específicos para o setor em todo o Brasil. No entanto, os dados mostram que a existência de tais instâncias nem sempre garante agilidade e mesmo efetividade da política em nível local (conforme Arretche et al, 2012).

14 Lei nº 12.117, pela qual o governo municipal “fica obrigado a realizar a distribuição de benefícios habitacionais por ele promovidos, sejam eles recursos materiais ou unidades de lotes urbanizados ou de moradias, exclusivamente através de sorteio público” (PMSC, 2010b, p. 63).

15 A esse respeito, o PLHIS recomendou ajustes na legislação, observando que “a lei que compele a Administração Pública a sortear casas para a população interfere e conflita com a proposta de planejamento, que é a de elencar a demanda, cadastrá-la e suprir suas necessidades” (PMSC, 2010b, p. 83 [grifos no original]).

16 Nesse PLHIS, iniciado em agosto de 2009 e finalizado em 12 meses, o repasse da União esteve limitado a 60 mil reais. O contrato com a consultoria (5 arquitetos urbanistas, 1 socióloga, 1 advogado e 3 estagiários) firmou-se com referência nesse valor, já que a prefeitura não investiu recursos próprios, além da contrapartida exigida.

Entretanto, em se tratando dos PLHIS(s), um elemento em especial de composição da política habitacional federal faz com que o próprio sentido de sua existência seja posto em xeque e acaba por estabelecer fronteiras ainda mais difíceis de serem transpostas em relação aos regimes de regulação da política pública e de produção do espaço da cidade: o lançamento, em 2009, do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em tese solidário à Política Nacional de Habitação (PNH), posteriormente incorporado ao PlanHab e por ele reconhecido, em seu objetivo principal, como peça fundamental para a criação de “um ambiente econômico confiável que estimule o crescimento do mercado formal de habitação e crédito, bem como a geração de emprego” (Brasil, 2010a, p. 192).¹⁷

No caso da cidade de São Carlos, o desenvolvimento do PLHIS e o início de uma produção habitacional financiada pelo PMCMV são concomitantes – tanto por isso, este exemplo aparece aqui como possibilidade de discussão sobre os significados e consequências dos atravessamentos políticos que permitem a convivência entre uma ação governamental cuja prerrogativa é o planejamento urbano por excelência e outra que na prática, ao menos no caso analisado, desafia os regimes de regulação em vigência.

17 O site do Ministério das Cidades anuncia o MCMV, em sua vertente de habitação urbana, tendo “por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00”. Toda a legislação do programa está disponível no site.

O PROTAGONISMO DO PMCMV NA ATUAL POLÍTICA HABITACIONAL À LUZ DO CASO DA CIDADE DE SÃO CARLOS (SP)

Em 2008, precisamente durante a realização da 3ª Conferência Nacional das Cidades, é possível localizar um momento chave de articulação transversal protagonizado por empresários, movimentos sociais e setores públicos para a definição da destinação de recursos orçamentários voltados para investimentos na minimização do déficit habitacional brasileiro – a discussão de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) encaminhada à Câmara dos Deputados, aquela conhecida como a *PEC da Moradia Digna*, lançada como campanha, durante a referida conferência, pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (representando um segmento empresarial então solidário às mazelas do déficit habitacional brasileiro) em aliança com movimentos sociais por moradia de expressão nacional, defendendo que a produção habitacional fosse claramente direcionada a três diferentes perfis de demanda, em concordância com o que a própria PNH já previa:

- a) um primeiro segmento, onde está concentrada a maior parte do déficit (84%), composto por famílias de baixa renda, que não possuem capacidade de pagamento dos financiamentos convencionais e que dependem da concessão de subsídio para aquisição da moradia; b) um segundo segmento com capacidade parcial de pagamento e que pode contrair financiamento complementado por subsídios; c) e um terceiro segmento com plena capacidade de pagamento, que pode adquirir sua moradia no mercado, sem depender de subsídios governamentais (Mascia, 2011, p. 11).

A defesa deste modelo de atendimento, baseado na garantia de subsídios para a ampliação do mercado formal para os setores de renda média baixa e média (os chamados “setores populares”), tem suas origens no próprio *Projeto Moradia*, lançado em 2000, integrando a proposta de política de governo do então candidato à presidência da república, Luis Inácio Lula da Silva. Essa perspectiva possibilitaria, em tese, a liberação dos recursos

do FGTS para as classes de renda ainda mais baixas, fortalecendo uma parcela do “mercado residencial privado legal” para o tal atendimento dos setores populares (Shimbo, 2010).

No caso da PEC, o envolvimento tão próximo de empresários na formulação da proposta, que, inclusive, indicava “a priorização da política habitacional como medida macroeconômica fundamental para o crescimento do país” foi decisivo, evidentemente, para as formulações que tão logo desembocaram no lançamento do PMCMV, em março de 2009, em meio à crise mundial desencadeada pela falência do mercado de hipotecas americano.

As empresas construtoras e incorporadoras, que já haviam potencializado vertiginosamente sua capacidade de atuação no mercado ao abrirem seu capital na bolsa de valores em 2007, facilitando a rápida captação de recursos para capital de giro, execução de obras e aquisição de terras (Royer, 2009), na verdade coroaram este processo participando ativamente da elaboração do pacote habitacional do governo Lula, tal como precisamente demonstra Shimbo (2010). E, ao contrário do que inicialmente se alegava ainda no *Projeto Moradia*, o que fatalmente se pôs a ocorrer, ao menos na primeira etapa do pacote, foi a dinamização da atuação do mercado imobiliário, não exatamente aliviando o uso de recursos públicos na produção para os segmentos de renda mais elevada (liberando-os, assim, para o atendimento de famílias de mais baixa renda), mas sim revertendo uma parcela considerável dos fundos regulados pelo Estado (caso do FGTS) para o fomento a uma produção que, em grande parte, não satisfaz o atendimento aos realmente necessitados.

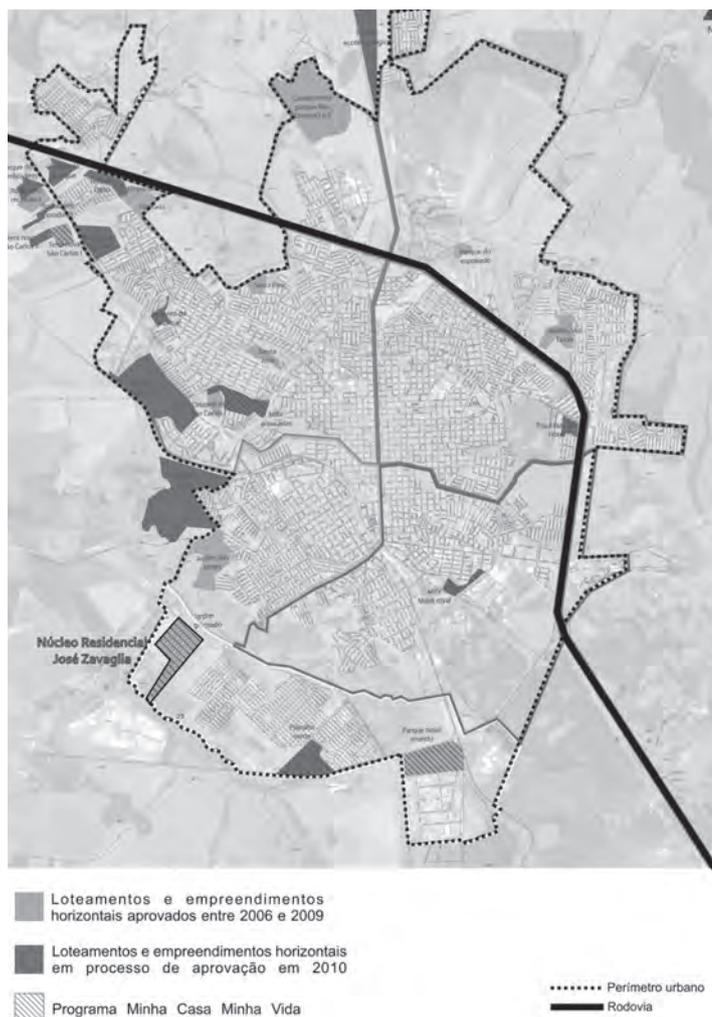
De todo modo, o fato é que também estados e municípios receberam o PMCMV – e os expressivos 34 bilhões de reais que ele então disponibilizara – com grande interesse passaram a se mobilizar rapidamente na tentativa de angariar recursos do programa, adequando-se à sua legislação, como forma de promoção local, geração de empregos e favorecimento do ciclo econômico através do aquecimento da construção civil via oferta de *novas moradias*, com o respaldo federal na tarefa de obtenção de crédito.

Esse é o caso da cidade de São Carlos que, como tantas outras pelo país, no mesmo ano de 2009, aderiu ao pacote e tão logo aprovou leis de isenção fiscal para empreendedores interessados, procurando incentivar, assim, um envolvimento cada vez maior do setor privado na produção habitacional local, sob a justificativa de que a municipalidade não dispõe de terras e tampouco de recursos para investimento, necessitando, portanto, da alavanca dos mercados para atender a uma demanda por atendimento de provisão de novas habitações que atualmente gira em torno de 3.360 unidades (PMSC, 2010c e 2010d).

De acordo com levantamentos realizados no primeiro semestre de 2010, por ocasião do desenvolvimento do PLHIS, havia, naquele momento, oito empreendimentos habitacionais vinculados ao PMCMV em São Carlos e apenas um deles destinado à parcela mais pobre da população, situada na faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos. Trata-se do loteamento *Núcleo Residencial José Zavaglia*, um empreendimento de mil unidades habitacionais, que contou com total participação de uma construtora privada na aquisição do terreno, investimento e execução do negócio – casas de 42 m², edificadas em lotes de 200m², congregando recursos privados da ordem de R\$42.000.000,00.

Note-se que a oferta desse empreendimento quase equivale a toda produção pública ocorrida entre 2005 e 2010 na cidade de São Carlos, em termos de número de unidades habitacionais (PMSC, 2010c), demonstrando claramente a guinada imobiliária promovida pelo programa PMCMV. O mapa a seguir dá conta da espacialização dos loteamentos e empreendimentos aprovados ou em processo de aprovação desde 2006 no território da cidade, localizados, em sua grande maioria, nas franjas do perímetro urbano:

Figura 1 – Mapa da malha urbana de São Carlos, contendo os loteamentos e empreendimentos horizontais aprovados e em aprovação (2006/2010).



Fonte: Prefeitura/PLHIS São Carlos

No caso do José Zavaglia, popularmente conhecido como “Jardim Gramado”, a responsabilidade da prefeitura, num primeiro momento, limitou-se à seleção das famílias que compunham a demanda por moradias (por meio de sorteio entre aquelas listadas em cadastro municipal) e à destinação de cerca de R\$1.290.000,00, como contrapartida para a pavimentação de uma estrada municipal que pudesse dar acesso ao novo núcleo, localizado em uma imensa gleba em região periférica e ambientalmente fragilizada da cidade, não urbanizada, isolada entre uma rodovia estadual e hectares de mata nativa e, consequentemente, isenta de equipamentos e serviços públicos.

Não houve maiores interferências por parte do poder público municipal em relação à localização do empreendimento, ao desenho de sua implantação ou ao projeto das unidades habitacionais, definidos exclusivamente pela empresa responsável. Por outro lado, a construtora seguiu com rigor as instruções e recomendações projetuais definidas pela Caixa no que diz respeito ao desenho das casas, repisando elementos tão conhecidos quanto empregados em termos de promoção estatal da habitação popular no Brasil, tal como se verifica nas imagens, retiradas do site da prefeitura:

Figuras 1, 2, 3 – Projeto arquitetônico das casas recomendado pela Caixa.



Fonte: Prefeitura/PLHIS São Carlos.

18 Por apresentar encostas com alta declividade; solo suscetível a erosões com córregos assoreados; infraestrutura precária; parcelamentos irregulares localizados nas proximidades de encostas de alta declividade; e em áreas isoladas com precariedade de interligação viária com a malha urbana consolidada; concentração de população de baixa renda (PMSC, 2005).

A gleba em que o empreendimento foi instalado está territorialmente inserida na *Zona 3 de Recuperação e Ocupação Controlada*,¹⁸ segundo o Plano Diretor do município, o que poderia ser, de antemão, um proibitivo para que ele fosse levado adiante. Mas, de acordo com a SMH DU, o processo de aprovação do loteamento remonta ao ano de 2001 e é, portanto, anterior à lei do plano, de 2005. Sua incorporação ao PMCMV deu-se no calor dos incentivos federais propostos, o que veio a calhar tanto para a construtora, proprietária da terra, quanto para o poder público local, fortalecendo uma parceria desejada e estimulada pelo programa.

As recomendações do PLHIS, ancoradas na ideia da “cidade compacta” (PMSC, 2005), de que se promovesse o estreitamento dos laços entre a produção de habitação de interesse social e o processo de urbanização, com especial atenção para as ações que implicam crescimento e expansão urbanos, valorização imobiliária, inclusão/exclusão socioambiental, garantindo que os empreendimentos de HIS se integrem à malha urbana consolidada com infraestrutura e serviços e que sejam qualificados do ponto de vista arquitetônico, urbanístico e ambiental (PMSC, 2010d), não encontraram qualquer ressonância no caso da implantação do empreendimento citado. Ao contrário, trata-se de abrigar algo em torno de 5.000 pessoas tendo por base o mesmo histórico modelo de urbanização periférica questionado, avançando sobre áreas que, embora estejam nos limites do perímetro urbano, apresentam características rurais, além de fragilidades ambientais consideráveis.

Durante o desenvolvimento do PLHIS, ao mesmo tempo em que se discutia, nos conselhos e em seminários abertos, a necessidade de se criar parâmetros de regulação para os padrões de ocupação dos empreendimentos habitacionais populares, a administração pública tratava de organizar o sorteio das famílias cadastradas que acessariam sua casa, via PMCMV, no referido loteamento, sem que se colocasse em questão em que medida aquele projeto correspondia às diretrizes de urbanização que se procurava estruturar através do plano que, ademais, desaconselhava, no caso de São Carlos, a permanência de um modelo de atendimento habitacional estritamente baseado na provisão de unidades habitacionais, como já dito.

Em contrapartida, a contabilidade do número de novas unidades habitacionais produzidas na cidade através dos subsídios do pacote (numa somatória que inclui não apenas aquelas destinadas às famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos) cintilou nos discursos dos gestores públicos como grande conquista para o município. Em notícia veiculada no site da prefeitura em 31 de agosto de 2010, a administração anunciava que pretendia “entregar” cerca de 6,7 mil novas casas, eliminando e mesmo superando o déficit habitacional no município, com a fundamental parceria do empresariado local.

A julgar pela forma prioritária de investimentos de recursos disponibilizada pelo governo federal, quem poderia negar, afinal, que se trate mesmo de conquista?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política habitacional brasileira vive um momento ímpar: de um lado, a inédita disponibilização de volumes elevados de subsídios beneficiando famílias de baixa renda, melhores condições de financiamento para as classes média baixa e média e um grande aporte de investimentos em infraestrutura e saneamento básico, fundamentais para a implantação e consolidação de ações de atendimento habitacional; de outro, um “ciclo virtuoso” de retomada do planejamento do setor, “somando-se aos avanços institucionais iniciados desde a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, de uma nova Política Nacional de Habitação e do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social” (Brasil, 2010).

Os progressos que a política pública vem acumulando nos últimos anos são, portanto, notáveis e não se trata aqui de desprezá-los ou mesmo diminuí-los em importância. Não houvesse iniciativas nesse sentido e estaríamos, todavia imersos no vazio institucional e operacional que marcou o imediato pós-BNH, tão nocivo em relação ao aumento do déficit e às perspectivas de reforma urbana então reivindicadas (Azevedo, 2007). Além disso, conforme afirmam Denaldi, Leitão, Akaishi (2011, p. 17), “tradicionalmente, a ação estatal na área habitacional no país esteve focada na produção da unidade residencial. Pouca importância foi dada ao planejamento habitacional e à articulação entre a política habitacional e a urbana”, o que nos permitiria supor que o sofisticado arcabouço jurídico-administrativo de que hoje se dispõe no Brasil para lidar com a questão urbana e de habitação ainda não foi verdadeiramente testado em suas totais potencialidades.

No entanto, ao mirar por entre as filigranas do cotidiano prático, em nível local, a legislação avançada e os recursos abundantes parecem tornar-se peças desconexas de um todo indefinido, de onde não se sabe ao certo como devem operar os conteúdos da política institucional. Evidentemente, pode tratar-se o PLHIS de uma iniciativa ainda recente, em processo de experimentação, e que, portanto, tende a aprimorar-se, assumindo paulatinamente sua função regulatória – o que, no mais, não anula a percepção e o fato de que o modelo de financiamento habitacional de mercado catalisado via PMCMV de súbito o engoliu, destituindo-o, no contexto atual, de qualquer sentido aparente. Tal como está desenhado, o carro-chefe da política habitacional é um programa em que ao setor privado, dono das parcelas de terra ocupáveis do território e também de supostos pré-requisitos técnicos de eficiência para dar conta da produção, se assegura o poder de, no limite, determinar como e onde encampá-la.¹⁹

Em tese, seriam os planos diretores e os planos setoriais, como os de habitação, saneamento e transporte, que deveriam justamente servir como base norteadora das intervenções, mas muitas vezes não o fazem satisfatoriamente porque os instrumentos ali dispostos carecem de aprovação para que sejam aplicados. E ainda assim, mesmo que sejam regulamentados, na prática, alguns deles encontram inúmeros entraves para que se efetivem. Akaishi (2011) lembra que

embora a Constituição de 1988 coloque como obrigatoriedade a elaboração do Plano Diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes, mesmo aqueles desenvolvidos institucionalmente não conseguem aprová-lo ou torná-lo autoaplicável, apesar de dotados de recursos, [...] de posse de canais institucionalizados de participação para incorporar os instrumentos urbanísticos no processo de planejamento urbano (p. 45).

19 Conforme Buonfiglio & Bastos (2011, p. 8), “o poder do mercado imobiliário na definição de políticas habitacionais extrapola o controle público do Estado e dos Conselhos Setoriais. No MCMV observa-se o papel [...] desempenhado pelas construtoras [que definem] não apenas a localização e o público alvo, mas os projetos, tipologias e qualidade das edificações. É o mercado interferindo e definido a demanda de interesse social, que não é de mercado.”

Esse parece ser o caso de São Carlos, que, além do caso flagrante do próprio PLHIS, conta com uma série de figuras jurídicas determinadas em seu Plano Diretor no sentido de que se faça cumprir a função social da propriedade que ainda necessita de aprovação na Câmara Municipal e que poderia, certamente, contribuir para uma melhor distribuição dos empreendimentos de habitação social na cidade e sua qualificação. No entanto, vários desses instrumentos nunca foram cumpridos empiricamente, ao menos até o momento.

Por outro lado, merece registro o que diz a cartilha *“Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade”*, produzida e divulgada pelo Ministério das Cidades:

o programa Minha Casa Minha Vida prioriza os municípios que implementaram os instrumentos urbanísticos que ampliam o acesso à terra urbanizada. Para isto, é preciso que o município regulamente os instrumentos que combatem a retenção das áreas urbanas em ociosidade (como, por exemplo, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios) e reservam parte do território para produção de habitação social (Zonas Especiais de Interesse Social), entre outros (Brasil, 2010b, p. 21).

Para que o Programa Minha Casa Minha Vida construa moradias adequadas e bem localizadas é essencial a participação ativa dos municípios mobilizando instrumentos em seus Planos Diretores que favoreçam a disponibilidade de bons terrenos para o programa, especialmente para famílias com renda de 0 a 6 salários mínimos (Brasil, 2010b, p. 22).

O manual da CAIXA determina que os projetos de condomínios e loteamentos [destinados a famílias com renda até 3 salários mínimos] devem ter no mínimo as seguintes características: Inserção na malha urbana; existência prévia de infraestrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos; existência de infraestrutura para a coleta de lixo e drenagem urbana; existência ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer; loteamentos: limite de 500 unidades habitacionais; condomínios: limite de 250 unidades habitacionais (BRASIL, 2010b, p. 27).

A partir daí, restaria indagar como teria sido possível aprovar recursos para a implementação de um loteamento como aquele há pouco descrito, na periferia extrema do território urbano de São Carlos, desprovido de quaisquer dos itens mencionados como o “mínimo” determinante para o financiamento de um conjunto habitacional. Parte da resposta está na mesma cartilha, mais adiante, em letras miúdas: “quando os conjuntos forem realizados em loteamentos que ainda não são servidos de infraestrutura, o valor de investimento pode compreender os custos com a infraestrutura externa aos lotes adquiridos” (Brasil, 2010b, p. 27).

Trata-se, pois, de resolver financeiramente um problema que jamais poderia ser sumariamente interpretado como apenas uma questão de “custos”. E toda a movimentação dos anos 1980 e 90 em torno do temário da reforma urbana, que desencadeou a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e o desenvolvimento de planos diretores e setoriais ao longo dos últimos dez anos, em todo o Brasil, pôs em questão justamente que se seguisse a promover a ocupação do espaço urbano segundo esta lógica. No entanto, diante do argumento de que é necessário e benéfico ao país, numa ação combinada, atacar o déficit habitacional e aquecer a economia, a regra aberta, permissiva e indulgente passa a ter validade incontestável, arriscando e tensionando as regulações sociais de histórica responsabilidade estatal.

No caso do desenvolvimento urbano e da produção habitacional em nível local, Buonfiglio e Bastos (2011) observam que a atuação da administração municipal tem resultado, quando muito, em certa eficácia para elaborar planos setoriais e em espelhada incapacidade de intervir e alterar a realidade social. Ou seja, em processos já conflituosos e ambíguos em seu próprio interior, os municípios põem-se a produzir planos como os de HIS, entregues em prazos curtíssimos, sem dispor de dados confiáveis e parâmetros precisos para lidar com suas demandas, cumprindo regras por vezes estéreis de participação da sociedade civil, e ao final não os seguem, já que uma série de outros interesses relacionados à lógica de (re)produção do espaço urbano faz reduzir o conteúdo destas peças a mera retórica, como se já nascessem descoladas daquilo que se entende como sendo a realidade inevitável, qual seja, a impossibilidade de democratizar o acesso à terra urbana qualificada. Essa condição, embora alarmante, não é, por outro lado, inédita, de sorte que, com a possível “novidade” que nos apresenta o componente de *financeirização* desse processo (Royer, 2009; Shimbo, 2010), permanecemos mesmo diante daquilo que já se tornou característico das intervenções do Estado sobre a organização do espaço intraurbano no Brasil, como debateram Villaça (1999), Maricato (2000) e tantos outros – a cisão entre discurso e ação, entre planejamento e gestão.

Em São Carlos, as fronteiras de conflito entre o que se planeja e o que de fato se produz em termos de habitação de interesse social permanecem tensas: posto de lado o PLHIS, ao menos por hora, na avaliação da administração local o empreendimento problematizado, apoiado pelo MCMV, foi de fato um sucesso do ponto de vista político e, mais do que isso, seria o único modelo viável, de consistência, para enfrentar o déficit de moradia na cidade. O fato de se ter conseguido um parceiro para viabilizar um loteamento de HIS de grande porte também é bastante comemorado. A gestão trata esta aliança de modo eufórico, incomum, tendo em vista a realidade de outros municípios semelhantes a São Carlos, que nem sempre conseguem firmar negociações desta monta com o setor privado, confirmando, de certo modo, mais um sucesso nas rinhadas de empreendedorismo competitivo em que se lançaram as cidades nas últimas décadas.²⁰

Aproveitando a boa maré, a intenção é consolidar e fortalecer a parceria: uma câmara técnica especial do COMDUSC emitiu, em agosto do ano passado, parecer favorável à alteração do uso do solo de terras rurais adjacentes ao José Zavaglia para fins de HIS com dispensa de outorga onerosa, em ação permitida pelo Plano Diretor, viabilizando a construção de outro empreendimento de mesmo porte e padrão – outras mil unidades – proposto pela mesma construtora, com lotes, no entanto, menores, de 150m².²¹

Em processo paralelo, a primeira revisão prevista do Plano Diretor, em curso neste exato momento, parece tratar-se, possivelmente, da única forma de disputa concreta em torno das adequações entre as diretrizes do PLHIS e a produção real empreendida no território da cidade. As expansões do perímetro urbano, a formação de novos vazios e a ocupação de mais áreas ambientalmente fragilizadas são temas que não poderão passar despercebidos e tampouco emudecidos nesse processo, sobretudo porque justamente se dispõe de planos setoriais para dar suporte a essa discussão. Ou seja, ainda que os instrumentos de planejamento possam estar sob risco, objetivamente, eles nunca foram tantos e tão avançados, de modo que parece não existir outra via de alteração dos padrões de ocupação do território ora questionados senão por eles mesmos – tanto por isso, não se pode abrir mão de questioná-los, como este texto pretendeu, tensionando sua efetividade; criticá-los é o meio de que se dispõe para reivindicá-los, dando-lhes visibilidade no debate público.

20 Sobre este tema, ao menos dois textos merecem referência: Vainer (2000) e Harvey (2005).

21 O parecer da câmara técnica foi apreciado na reunião do Conselho em 01/09/11, contabilizando apenas um voto contrário, conforme ata disponibilizada pela SMH DU. Segundo informou a Secretaria, o processo segue seu trâmite normal: foi aprovado também no Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA) e no GRAPROHAB (conjunto de órgãos estaduais responsável pela aprovação de empreendimentos habitacionais).

Magaly Marques Pulhez é arquiteta e urbanista; mestre e doutoranda do IAUUSP-São Carlos. E-mail: magamarques@hotmail.com

Artigo recebido em maio de 2012 e aprovado para publicação em agosto de 2012.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKAISHI, A. G. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. *Revista Risco*, n. 14, 2011, p. 41-50.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 18 set. 2011.
- _____. (Coord.); CORDEIRO, B. S.; FUSARO, E.; DIAS, E. C.; BITTAR, M. *Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional*. São Paulo/Brasília: CEM / CEBRAP-SNH / MCidades, 2012.
- AZEVEDO, S. “Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências”. In: CARDOSO, A. L. (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- BRASIL. *Cadernos MCidades: Habitação. Política Nacional de Habitação*. Caderno n. 4. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004.
- _____. *Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS*. Brasília: MCidades/SNH, 2008a.
- _____. *Manual para apresentação de Propostas*. Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social. Brasília: MCidades/SNH/FNHIS, 2008b.
- _____. *Plano Nacional de Habitação*. Versão para debates. Brasília: MCidades/SNH, 2010a.
- _____. *Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Organização de Raquel Rolnik, textos de Raphael Bischof, Danielle Klintowitz e Joyce Reis. Brasília: MCidades, 2010b.
- BUONFIGLIO, L. V.; BASTOS, R. D. O Lugar das Políticas de Habitação Popular nas Cidades Brasileiras. *Anais do XII SIMPURB*. Belo Horizonte, 2011.
- CARVALHO, A.; FAGUNDES, A.; CARMO, R.; RIBEIRO FILHO, G. Panorama da municipalização da política habitacional em pequenos municípios de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12, n. 1, maio 2010. p. 99-117.
- DENALDI, R.; LEITÃO, K.; AKAISHI, A. “O Recente Processo de Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: Limitações e Perspectivas”. *Anais XIV ENANPUR 2011*. Rio de Janeiro: ANPUR/UFRJ/UFF, 2011.
- HARVEY, D. “Do administrativo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio”. In: _____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- LIMA, R. P. *O Processo e o (Des)controle da Expansão Urbana de São Carlos (1857-1977)*. Dissertação de Mestrado, EESC-USP. São Carlos, 2007.
- MARICATO, E. “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MASCIA, E. L. Habitação no Brasil Atual – Construção de uma Política de Estado? *Anais XIV ENANPUR 2011*. Rio de Janeiro: ANPUR/UFRJ/UFF, 2011.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

PMSC – Prefeitura Municipal de São Carlos. *Plano Diretor do Município*. São Carlos: SMHDU, 2005.

_____. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Relatório Etapa 1 – Proposta Metodológica. São Carlos: Teia Casa de Criação/PROHAB, 2010a.

_____. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Carlos*. Relatório Etapa 2 – Diagnóstico do Setor Habitacional PARTE 1 - Contexto. São Carlos: Teia Casa de Criação/PROHAB, 2010b.

_____. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Carlos*. Relatório Etapa 2 – Diagnóstico do Setor Habitacional Parte 2 – Necessidades e Ofertas Habitacionais. São Carlos: Teia Casa de Criação/PROHAB, 2010c.

_____. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Carlos*. Relatório Etapa 3 – Estratégias de Ação. São Carlos: Teia Casa de Criação/PROHAB, 2010d.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/>>. Acesso em: 08 jan. 2011.

ROYER, L. O. *Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas*. Tese de Doutorado, FAU-USP. São Paulo, 2009.

SHIMBO, L. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de Doutorado, EESC-USP. São Carlos, 2010.

VAINER, C. “Pátria, empresa, mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

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

VILLAÇA, F. “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/FUPAM, 1999.

A B S T R A C T *In a scenario where urban planning is highlighted in the speeches of the Ministry of Cities as an important part of sectoral policies on urban development – here included the promotion of housing – this text discusses the negotiated rules that are tensioned in the process of public housing interventions based on the development of Local Social Housing Plans (Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS) and the implementation of a strong housing production via Program Minha Casa Minha Vida (PMCMV). In an attempt to illuminate the various layers of conflict there overlapped, we analyze the experience of São Carlos, in the state of São Paulo, where the development of its PLHIS and the adhesion to the Program MCMV started simultaneously between 2009 and 2010. The striking gap between the two initiatives and their referrals – that is, between the regulatory role of the plan and its ability to become effective – are analyzed.*

K E Y W O R D S *Local Social Housing Plan; Program Minha Casa, Minha Vida; São Carlos; housing production; urban planning.*