

INTRODUÇÃO

A elaboração do Plano Nacional de Habitação - PlanHab envolve uma gama de questões referentes ao histórico das políticas habitacionais no país e à promoção da participação social na sua elaboração. Com a extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, o setor habitacional passou pela desarticulação e fragmentação institucional, com a perda de capacidade decisória e a redução dos recursos disponíveis para investimento. Apenas recentemente o setor passou a ter maior representação institucional na esfera federal, com a criação do Ministério das Cidades, a definição da Política Nacional de Habitação e a implementação da Lei Federal 11.124/05, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

A elaboração do Plano Nacional de Habitação apóia-se na responsabilidade conjunta dos três níveis governamentais – federal, estadual e municipal – definida na Constituição Federal e entende que apenas a participação de todos os sujeitos públicos e privados pode alterar substancialmente as condições habitacionais no país e estabelecer de forma articulada o enfrentamento dos problemas do setor.

O processo participativo é um dos pilares constitutivos do Plano Nacional de Habitação. A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades acredita na construção coletiva do Plano como condição para o estabelecimento de um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade, baseado na elaboração partilhada e gestão com controle social. Parte do pressuposto de que ninguém detém o conhecimento integral em todas as suas facetas para a elaboração de um projeto desta envergadura e, portanto, é importante a vivência diferenciada de todos os segmentos envolvidos na questão da habitação e a colaboração para gerar conhecimento.

Na partilha de soluções, elaboradas de forma participativa, é que residirá a capacidade do Plano de representar e interagir com a realidade. Podemos citar o desafio de envolver os atores sociais – movimentos populares, empresários, entidades técnicas e acadêmicas, além das ONGs –, na obtenção de dados

mais sistematizados sobre os custos habitacionais praticados nas regiões do país, as tipologias adotadas, a quantidade de unidades habitacionais concluídas, as técnicas construtivas utilizadas e a capacidade de produção.

O processo participativo de elaboração do PlanHab será constituído das instâncias de acompanhamento do trabalho, e de espaços específicos de participação, como seminários nacionais e regionais, discussões com segmentos da sociedade civil organizada, mesas com especialistas e representantes de organizações, além reuniões com canais institucionais de controle social e participação.

Como primeira etapa de elaboração do Plano, nos meses agosto e setembro de 2007 foram realizadas reuniões iniciais com canais institucionais de controle social e participação (Fórum de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Associação Brasileira de Cohabs, Conselho Curador do FGTS, Conselho Gestor do FNHIS e Conselho das Cidades), sendo instituído o Grupo de Acompanhamento do PlanHab e definida a realização dos Seminários Regionais entre os meses outubro e dezembro de 2007.

A organização dos seminários por região teve importância estrutural para responder ao desafio de elaborá-lo com participação, escutando e levando em consideração a experiência local e, também, colhendo informações sobre as regiões de modo que ilustrem a diversidade de um país extenso e diferenciado culturalmente.

Este caderno sintetiza o ciclo de cinco seminários, um em cada região geográfica do país. Organizados pela Secretaria Nacional de Habitação, em conjunto com o Fórum dos Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano e a Associação Brasileira de Cohabs, os seminários regionais foram essenciais na fase de trabalho do Plano que trata da contextualização da problemática habitacional.

No item 1 deste caderno apresenta-se o PlanHab como parte da Política Nacional de Habitação. A metodologia empregada está no item 2. Vêm a seguir, no item 3, algumas considerações gerais

sobre o processo de realização dos seminários e sobre o conjunto de questões ali apresentadas.

A síntese das contribuições colhidas por região encontra-se no item 4. Em cada região as contribuições foram agrupadas segundo os vários assuntos discutidos e representam um conjunto amplo de opiniões sobre as condições de moradia, a produção pública e privada, os recursos utilizados e a organização institucional para enfrentar os problemas da habitação existentes nos estados e municípios.

Por fim, no item 5 são analisadas as contribuições que podem ser extraídas desse ciclo de seminários, sob a perspectiva do Plano Nacional de Habitação. Estão reunidas aquelas que são comuns em todo o território nacional e as que tratam de situações específicas identificadas em uma determinada região. Busca-se, com este relato, evidenciar as principais contribuições para o Plano Nacional de Habitação.

O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO NO CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

A nova Política Nacional de Habitação - PNH foi elaborada durante o ano de 2004 e contou com a participação de diversos atores. Destaca-se o protagonismo do Conselho das Cidades, em especial do seu Comitê Técnico de Habitação - CTH, que discutiu e deliberou sobre a proposta apresentada pelo Ministério das Cidades.

O objetivo da nova PNH é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir as condições para o atendimento de sua principal

meta: promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e integrada à cidade – a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda.

Está previsto um conjunto de instrumentos para viabilizar sua implementação, dentre os quais se destacam o Sistema Nacional de Habitação, o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação - PlanHab.

Portanto, o PlanHab, como instrumento previsto na nova Política Nacional de Habitação, configura-se como o ponto de inflexão para a retomada do processo de planejamento habitacional, que passa a ser um dos mecanismos estratégicos para o enfrentamento do déficit habitacional.

O Plano Nacional de Habitação deverá formular a estratégia de enfrentamento das necessidades habitacionais do país até 2023, correspondente aos anos de elaboração dos Planos Plurianuais: 2011, 2015 e 2019. A partir da caracterização do cenário atual do setor habitacional, definirá as diretrizes, objetivos, metas físico-financeiras, linhas programáticas, instrumentos, mecanismos de articulação e alocação dos recursos previstos, além das prioridades de atendimento.

O Plano trará propostas de articulação e potencialização dos programas e ações dos três níveis de governo, aproveitando a capacidade de atuação dos demais agentes sociais. Nesse sentido, sua elaboração será um mecanismo de incentivo, adesão e de apoio institucional para a elaboração de planos estaduais e municipais, de forma a garantir a atuação articulada entre o governo federal e os demais níveis de governo.

METODOLOGIA ADOTADA NA ELABORAÇÃO DO PLANHAB E NOS SEMINÁRIOS REGIONAIS

A elaboração do Plano Nacional de Habitação iniciou-se em agosto de 2007 e a primeira versão para debate deverá ser concluída até abril de 2008. Foram previstas três grandes etapas de discussão com os agentes sociais, públicos e privados envolvidos na sua elaboração:

a) Sensibilização – apresentação da proposta do PlanHab e do calendário para sua elaboração

Nesta etapa são apresentadas a proposta inicial do Plano e a metodologia de elaboração em reuniões com o Fórum de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano e com o Conselho Nacional das Cidades e o Comitê Técnico de Habitação, o Conselho Gestor do FNHIS e o Conselho Curador do FGTS.

b) Análise da problemática habitacional – discussão de cenários e estratégias

O foco desta etapa é a análise da questão habitacional em todos seus aspectos: necessidades habitacionais, produção pública e privada, institucionalidade, etc. Teve por objetivo ouvir e discutir estes aspectos com as diferentes posições representadas em seminários regionais e em mesas de debates com especialistas, para a elaboração conjunta dos principais pontos da proposta.

c) Debate da proposta do PlanHab – “versão para debate”

Nesta etapa será apresentada a versão para debate em um seminário nacional com integrantes do Conselho Nacional das Cidades, do Conselho Gestor do FNHIS e do Conselho Curador do FGTS para apresentação da proposta final.

Além dos espaços específicos de participação associados às três etapas, foi criado um canal virtual para divulgação de informes, comunicação e discussão a distância, por intermédio do site <http://www.cidades.gov.br/PlanHab>.

Como estratégia para a elaboração participativa do PlanHab, a constituição do Grupo de Acompanhamento

- GA parte do entendimento da importância da interlocução com os órgãos colegiados nacionais responsáveis pela gestão de vários componentes afetos à política habitacional: o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), com seu respectivo Comitê Técnico de Habitação, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS), composto por conselheiros do ConCidades, e o Conselho Curador do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (CCFGTS).

A criação do GA busca facilitar análises coletivas, aferições de conclusões e eventuais correções de rota nos processos de elaboração do Plano, que podem exigir mudanças no calendário de atividades participativas, redefinição de acordos em torno de alterações de prazos e conteúdos, revisão metodológica, construção de pactos capazes de superar situações de conflitos entre posições, visões e interesses antagônicos.

Entre agosto e setembro de 2007 foram realizadas reuniões iniciais com o Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano, a Associação Brasileira de Cohabs, o Conselho Curador do FGTS, o Conselho Gestor do FNHIS e o Conselho das Cidades. Como resultado, foi instituído o Grupo de Acompanhamento e definida a realização dos seminários regionais para elaboração do PlanHab entre os meses de outubro e dezembro de 2007. Os seminários regionais constituem uma etapa estratégica no processo participativo de elaboração do PlanHab.

OBJETIVOS DOS SEMINÁRIOS REGIONAIS

Os seminários regionais tiveram os seguintes objetivos:

- Captar dados, informações, análises e problemas locais e regionais relacionados às questões habitacionais, investimentos e experiências de políticas públicas voltadas para o setor;
- Captar as diferentes visões sobre as necessidades e soluções habitacionais segundo as perspectivas regionais;
- Mapear os principais pontos de conflitos e divergências entre atores sociais em torno da questão habitacional;

- Identificar entraves institucionais, legais e financeiros para a integração da política e implementação do plano;
- Levantar expectativas e propostas iniciais dos participantes para serem trabalhadas no PlanHab, além de expor os objetivos e diretrizes do Plano.

DINÂMICA E ORGANIZAÇÃO DOS SEMINÁRIOS REGIONAIS

A definição de quais estados deveriam sediar a realização dos seminários, bem como a data de realização, foram pactuadas na 13ª Reunião do Conselho das Cidades e 5ª Reunião do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, realizadas em agosto de 2007, e na reunião

com o Fórum de Secretários Estaduais de Habitação, em agosto de 2007.

Na pactuação ficou acordado que os seminários contariam com um número de participantes cuja composição deveria tomar como referência os segmentos da sociedade civil que compõem o Conselho das Cidades (movimentos sociais, empresários, trabalhadores, ONGs, entidades profissionais e acadêmicas). Desta forma buscava-se garantir a diversidade de representações e experiências.

A logística do evento, a convocação dos participantes e a garantia de viabilizar transporte e estadia para participação dos movimentos sociais ficaram sob a responsabilidade dos representantes estaduais, com o apoio do Grupo de

Quadro 1 - Calendário dos seminários regionais		
REGIÃO	LOCAL	DATA
Centro-Oeste	Goiânia	04 e 05 de outubro de 2007
Sudeste	São Paulo	18 e 19 de outubro de 2007
Sul	Foz do Iguaçu	31 de outubro e 1º de novembro de 2007
Nordeste	Recife	06 e 07 de novembro de 2007
Norte	Belém	17 e 18 de dezembro de 2007

Quadro 2 - Participação nos Seminários por região e por segmentos						
Segmento	Centro Oeste e Tocantins	Sudeste	Sul	Nordeste	Norte e Maranhão	Brasil
Poder Público Federal	7	13	9	18	20	67
Poder Público Estadual	32	108	29	69	61	299
Poder Público Municipal	13	56	22	31	22	144
Movimento Popular	21	98	24	71	38	252
Empresários	4	30	1	13	9	57
Trabalhadores	5	9	3	8	11	36
Entidades Profissionais Acadêmicas	9	11	1	13	7	41
ONG's	5	14	12	7	5	43
TOTAL	96	339	101	230	173	939

Quadro 3 - Programação dos seminários	
1º DIA	
8h00	Credenciamento dos participantes
8h30	Mesa de Abertura: Apresentação dos objetivos do PlanHab
9h00	Apresentação da Política Nacional de Habitação e do papel do PlanHab no Sistema Nacional de Habitação
9h30	Apresentação dos objetivos e metodologia do PlanHab e contextualização da questão habitacional no país e região
10h00	Esclarecimentos
10h15	Intervalo
10h30	Apresentação das referências dos Estados
12h30	Almoço
14h00	Trabalhos em grupos divididos em 04 temas: Necessidades Habitacionais / Produção Habitacional / Fontes de recursos e subsídios / Arranjos Institucionais
18h00	Término dos trabalhos do dia
2º DIA	
8h30	Continuação dos trabalhos em grupos
12h30	Almoço
14h00	Plenária para apresentação dos resultados dos trabalhos em grupos
15h00	Plenária para debate sobre contextos, cenários e propostas habitacionais de âmbito regional e nacional
16h00	Encaminhamentos
17h30	Encerramento

Acompanhamento do PlanHab, da equipe da Secretaria Nacional de Habitação e da consultoria.

A programação de cada um dos seminários seguiu o roteiro de acordo com o Quadro 3 (próxima página).

Para organização e divisão dos grupos de trabalho tomou-se como base os principais eixos temáticos que compõem o PlanHab, quais sejam, necessidades habitacionais, produção habitacional, arranjos institucionais, fontes de recursos e subsídios. A coordenação e a relatoria dos trabalhos foram realizadas pelos consultores e pela equipe técnica da Secretaria Nacional de Habitação. Para a condução das discussões nos grupos de trabalho foi definido por tema o seguinte conjunto de questões:

Grupo de discussão “Necessidades Habitacionais”

- Quais são os principais tipos de precariedades habitacionais existentes na região?
- Quais são as principais demandas habitacionais da região?

- Quais são os principais conflitos habitacionais existentes na região?

Grupo de discussão “Produção Habitacional”

- Quais as principais características dos programas estaduais de habitação? Quais são os tipos de empreendimentos gerados (lotes urbanizados, casas térreas, prédios, requalificação de edifícios em áreas centrais, urbanização de favelas, etc.). Existe programa específico para área rural?
- Quais as faixas de renda atendidas pelos programas?
- Qual é o perfil das empresas que atuam no mercado habitacional de sua cidade? Porte da empresa. Número de unidades produzidas. Setor de atuação (incorporação, construção, etc.). Região de atuação (no município, em mais de uma cidade ou estado).
- Quais são os tipos de empreendimentos promovidos pelo mercado formal da moradia (loteamento, condomínios verticais, condomínios horizontais fechados, outros tipos de empreendimentos)? Visam qual demanda? Renda familiar (público alvo, mínima exigida).

- Identificação de custos médios por m² de produção pública e de mercado (de acordo com a localização na cidade).
- Quais são os principais entraves e constrangimentos para a produção habitacional no município?
- Origem dos recursos de produção nos empreendimentos privados (auto-financiamento, incorporador, cooperativa, financiamento bancário/SBPE e FGTS/ Caixa). Quais as tendências do mercado imobiliário? Projeção de lançamentos para os próximos anos, potencialidades, inovações, perspectivas para a produção de unidades para os estratos de renda mais baixa.

Grupo de discussão “Arranjos Institucionais”

- Como é a estrutura organizacional do setor habitacional no estado? Quantos e quais são os órgãos estaduais que participam do processo de produção habitacional (secretarias, gerências, Cohabs, etc.) nas fases: de planejamento, identificação da demanda, escolha dos beneficiários e execução? Há quanto tempo esta estrutura se mantém a mesma?
- Que outras funções o governo estadual atualmente exerce neste setor além daquelas vinculadas diretamente à produção habitacional? Planeja? Avalia? Articula? Capacita municípios?
- Há política estadual para o setor? De que forma está institucionalizada (lei, decreto, resolução de conselho, etc.)?
- Que tipo de parceria ou cooperação estados e municípios estabelecem para produzir habitações de interesse social (doações de terreno, material de construção, utilização de cadastro, etc.)? Qual a forma usual de participação que os municípios têm quando são feitos investimentos do estado em seu território? Como o estado costuma cooperar nos empreendimentos municipais?
- Como se dá a relação entre união, estados e municípios no setor habitacional?
- Há conselho estadual de habitação? Quais suas características e composição? Exerce suas prerrogativas? É conselho gestor de fundo? Em caso afirmativo, atende às exigências da lei de criação do FNHIS (nº 11.124) quanto à composição e ao processo decisório?
- Há fundo habitacional? Quais suas características? É exclusivo para habitação? De que forma é gerido? Há conselho gestor de fundo? Há recursos permanentes vinculados ao fundo?
- Há participação dos movimentos populares na política habitacional? Em que fases? É institucionalizada? Em caso afirmativo, de que maneira?
- Institucionalmente, quais as vantagens e desvantagens de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social para estados e municípios?

Grupo de discussão “Fontes de Recursos e Subsídios”

- É possível ampliar as fontes de recursos para habitação nos 3 níveis da federação? De que forma?
- Qual a origem dos recursos empregados nos programas públicos em cada Estado? Existem recursos específicos gerados no Estado para financiar a política de habitação? Como estes se articulam com os recursos federais?
- Há política de subsídio no Estado/ Município? Como deve ser uma política de subsídio? Que modalidades, critérios de concessão, regras, tetos e contrapartidas seriam adequados?
- Quais são os critérios aplicados para concessão de subsídio e qual a permanência desses critérios?
- Política de financiamento: Quais os desafios para a viabilização de uma política de financiamento habitacional?

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS SEMINÁRIOS E SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES COLHIDAS

Antes de apresentarmos a sistematização das discussões realizadas nos seminários é importante expor algumas considerações sobre os cuidados, limites e potencialidades da participação a partir das opiniões expressas nesse tipo de evento, bem como a postura analítica a ser adotada frente aos conteúdos apresentados.

O quadro da composição dos participantes aponta para

a presença significativa dos governos estaduais, representados por técnicos de vários órgãos e empresas públicas, bem como de movimentos sociais, a maior parte deles ligados às entidades de representação nacional. A única exceção foi a Região Norte em cujo seminário os movimentos sociais apresentaram uma moção de repúdio apontando o não cumprimento do acordo que viabilizaria o deslocamento e a permanência dos representantes deste segmento no evento.

Na Região Sudeste, a forte presença do segmento empresarial ampliou as questões relacionadas ao mercado imobiliário, possibilitando que fossem levantadas sugestões a respeito da desoneração da produção, ampliação das faixas de atendimento com financiamento público, etc.

Já na Região Nordeste, a presença de entidades de pesquisa e ONGs em maior número acabaram por privilegiar temas vinculados à qualidade da construção e ao emprego de tecnologias alternativas associadas à produção habitacional de menor custo e mais adequada à cultura de construção da população local.

Exemplos como esses indicam que é preciso ter certo cuidado na análise das contribuições propositivas. Não é possível tomar determinadas questões como específicas de uma ou outra região, pelo fato de terem sido salientadas de forma mais enfática por determinados setores que se fizeram representar de forma mais destacada, em detrimento de outros segmentos. Antes de se tornarem ponto de pauta nacional, essas contribuições mais setoriais devem ser condicionadas pelos estudos e diagnósticos que se têm sobre a região e a dinâmica de atuação dos atores em níveis local e regional.

Situação inversa se coloca para os temas e abordagens que reiteradas vezes surgiram na maioria dos grupos de trabalho, apresentados por quase todos os segmentos. Temas como a habitação rural, a regularização fundiária e a diversidade de padrões construtivos e custos relacionados ao processo de produção habitacional, entre outros, são exemplos importantes de temas que necessariamente deverão merecer destaque na discussão e elaboração do PlanHab.

Embora em eventos como estes, nos quais os participantes, via de regra, partiram de casos locais e cotidianos para expor suas considerações sobre os

programas habitacionais, agente operador, dificuldades de acesso aos programas, etc., os resultados evidenciam que os seminários não foram apropriados como espaço de denúncias e demandas atomizadas por estes agentes sociais que estão na ponta dos problemas. Se por um lado grande parte das discussões apresentou os entraves e dificuldades a serem superados pelos programas habitacionais, por outro, estes mesmos relatos tornaram evidente um quadro claro dos aspectos críticos associados aos processos de gestão e operacionalização da política e dos programas habitacionais, que necessariamente deverão merecer destaque no momento das proposições do PlanHab.

Todavia, estas dimensões da gestão e de operação dos programas, além de serem tratadas no plano nacional, pela sua tipicidade é conveniente que sejam abordadas e trabalhadas pelos planos estadual e municipal de habitação. Nestes planos podem e devem ser privilegiadas as variações e a definição de um amplo leque de atendimentos que contemplem grupos sociais específicos, estabelecimento de prioridades de atendimento, formas de realocação, comprometimento do governo local com uma maior fiscalização, maior presença do poder público, etc. Essas e outras questões não devem ser definidas para todo o país. Nesse mesmo âmbito estão as necessidades relacionadas com o sistema de informações desenvolvido em nível nacional, que nem sempre são suficientemente detalhadas para a ação local.

Por fim, outra questão importante a ser ponderada refere-se à abrangência da problemática habitacional tratada em toda a sua complexidade durante os seminários. A compreensão de que moradia não é só a casa, mas que está inserida no contexto da cidade e do desenvolvimento urbano, inclusive como causadora de impactos para as relações sociais e de trabalho, traz uma responsabilidade para a política habitacional que ultrapassa institucional e politicamente o papel do PlanHab. Neste contexto, o processo de elaboração do Plano deve apontar para a definição e pactuação de estratégias que possibilitem uma forte articulação com outros ministérios e órgãos que têm forte interface com a política habitacional.