

“DEUS CRIOU O MUNDO, MAS OS HOLANDESES FIZERAM A HOLANDA”:

A POLÍTICA URBANA HOLANDESA E OS IMPACTOS

RECENTES DA GLOBALIZAÇÃO¹

EDUARDO ALBERTO CUSCE NOBRE

¹ Este trabalho é resultado do Projeto de Pesquisa “Repertório Internacional de Instrumentos e Políticas alternativas para a Gestão da Propriedade Urbana”, desenvolvido no âmbito do Programa CAPES/NUFFIC (Projeto 018/10).

R E S U M O : *Conhecida na literatura acadêmica internacional como o “paraíso dos planejadores”, a Holanda apresentava um dos sistemas de planejamento territorial e de política urbana mais avançados do mundo até recentemente. As transformações advindas da globalização econômica e da influência do ideário neoliberal têm colocado em xeque essa situação, causando as primeiras “rachaduras no espelho”. O presente trabalho procura analisar a evolução do planejamento territorial e da política urbana nesse país, com ênfase nos últimos cinquenta anos. Em primeiro lugar será analisado o contexto sociocultural que permitiu o processo de construção territorial do país. Posteriormente será analisada a evolução do sistema de planejamento territorial e da política urbana dentro desse contexto. Por fim, serão avaliadas as transformações desse paradigma em virtude da adoção do ideário neoliberal e os impactos resultantes da crise econômica de 2008.*

P A L A V R A S - C H A V E : *planejamento urbano; política urbana; globalização econômica; mercado imobiliário; Holanda.*

INTRODUÇÃO

Conhecida na literatura acadêmica internacional como o “paraíso dos planejadores”, a Holanda apresentava um dos sistemas de planejamento territorial e de política urbana mais avançados do mundo até recentemente, ficando atrás apenas dos países nórdicos.

Com uma área de 41,5 mil quilômetros quadrados, dos quais 30% estão abaixo do nível do mar, e uma população de 18 milhões de habitantes, dos quais 60% vivem nas áreas baixas, a construção desse país se deu a partir da subjugação das condições naturais pela técnica, aliada ao controle rígido do poder público sobre a produção do território e uma forte coesão social determinada pelo espírito de cooperação. Isso fez com que a sociedade holandesa se acostumassem, desde o início, ao papel preponderante do Estado no controle e, até mesmo, na produção do espaço.

As transformações advindas da globalização econômica recente e da influência do ideário neoliberal têm colocado em xeque essa situação, causando as primeiras “rachaduras no espelho”. O Estado diminuiu a regulação e sua atuação na produção do espaço, incentivando a participação cada vez maior da iniciativa privada e a mercantilização do território. A crise econômica de 2008

demonstrou que essa estratégia pode ter graves consequências para os municípios e a sociedade holandesa.

O presente texto procura analisar a evolução do planejamento territorial e da política urbana na Holanda, com ênfase nos últimos cinquenta anos. Para tanto, analisará em primeiro lugar o contexto sociocultural holandês que permitiu o processo de construção territorial do país. Posteriormente será analisada a evolução do sistema de planejamento urbano e regional e da política urbana dentro desse contexto. Por fim, serão analisadas as mudanças no paradigma de planejamento e na produção do espaço holandês, em virtude da adoção do ideário neoliberal, e os impactos resultantes da crise econômica de 2008.

O CONTEXTO DE FORMAÇÃO DA SOCIEDADE HOLANDESA

2 “*God schiep de wereld en de Nederlanders maakten Nederland*” – ditado holandês.

“Deus criou o Mundo, mas os Holandeses fizeram a Holanda”²

Para compreender a política urbana holandesa, primeiro é necessário compreender as características específicas da sociedade que fizeram com que esse país se tornasse um dos mais planejados da Europa, só ficando atrás dos países nórdicos (VAN DER CAMMEN et al., 2012; NEEDHAM, 2014).

Para isso, é necessário conhecer o conceito holandês de “mundo criado pelo homem”. Com um território pequeno – 30% do qual está abaixo do nível do mar, onde 60% da população mora –, a expansão da área territorial e sua drenagem só foram possíveis graças à subordinação da natureza às técnicas de engenharia, à organização do território e à cooperação comunitária.

Dessa forma, a relação entre Estado e mercado e os conflitos resultantes dos interesses coletivos e privados tiveram de ser solucionados desde o princípio da história do país, pois se, por um lado, a subjugação da natureza exigiu um grande nível de organização coletiva e de controle público, por outro, as próprias condições naturais do país fizeram da Holanda uma terra de mercadores por excelência.

Se o domínio das técnicas de engenharia e de navegação foi condição *sine qua non* para a própria sobrevivência, por outro lado, permitiu a expansão marítima e colonial que fez da Holanda uma das primeiras potências econômicas mundiais já no século XVI. A economia que se constituiu desde então sempre foi capitalista em sua natureza e global na sua extensão (WAGENAAR, 2011).

Esse controle público de um lado e os interesses mercantis do outro também se refletiram na maneira como se dá a organização do território e a solução das questões fundiárias. Os aterros começaram a ser feitos nessa época sob o controle e organização do Estado, com o surgimento das primeiras leis territoriais de desapropriação e de direito de preempção (VAN DER CAMMEN et al., 2012).

Uma das primeiras experiências em organização do território foi a criação dos *Polders*, glebas de terras rurais parceladas em lotes dispostos em grelha, transpostos por uma rede de diques e canais conectados aos moinhos de vento que possibilitam a sua drenagem. Desde o início já apresentavam uma divisão geométrica primorosa, como pode ser visto na figura 1. Eles são predominantes na paisagem holandesa até os dias de hoje e constituíram uma maneira racional de organizar um território a fim de subjugar a natureza, ao mesmo tempo que otimizam a produção econômica (WAGENAAR, 2011).

Figura 1: Mapa do *Polder Schermeer*, de autoria de J. Blaeu, 1634



Fonte: Acervo do Rijkmuseum (ZUIDERZEEMUSEUM, [s.d.]).

Os custos de manutenção desse sistema de diques e canais sempre foram divididos de forma proporcional à riqueza, de maneira que os proprietários das terras maiores contribuíssem mais que os das menores, outro fator que demonstra a coesão da sociedade holandesa.

Essa questão de ambiente criado pelo homem dá significado especial ao território, pois, não sendo atributo natural, ele representa na Holanda, mais do que em qualquer outro lugar do mundo, a expressão da própria atividade humana, conforme pode ser visto nas palavras de Wagenaar (2011, p. 19, tradução nossa):

Os conceitos subjacentes a estes empreendimentos dão à paisagem rural e urbana holandesa o seu significado específico. Certamente eles foram projetados como soluções técnicas para os problemas funcionais, mas a sua característica essencial é a completa subordinação da natureza. Ao contrário de uma pura e intocada paisagem, eles são a manifestação da atividade humana.

Essa subordinação da natureza à técnica e à engenharia conferiu à sociedade holandesa outra característica que é o predomínio do pragmatismo e do tecnicismo na sua visão de mundo. Não que a sociedade holandesa não seja politizada, muito pelo contrário, mas a própria coesão social e o consenso na solução das disputas fazem com que a visão tecnicista prepondere nas discussões de interesse coletivo (VAN DER CAMMEN et al., 2012).

Outra questão importante para a compreensão da sociedade holandesa é a tolerância com a diferença (WAGENAAR, 2011). Essa característica remonta a tolerância

religiosa à época da independência holandesa. A ascensão da Santa Inquisição durante o reinado autoritário de Felipe II da Espanha (1527-1598), juntamente com o aumento dos impostos para financiar a armada espanhola contra a invasão otomana na Europa, foram as principais razões da revolta dos estados holandeses em relação à Espanha e de sua independência. Isso tornou a Holanda um lugar de migração das populações perseguidas dos demais países europeus, entre os quais diversos artistas e intelectuais, refletindo na constituição do país diverso e plural que a Holanda é hoje³.

3 Contudo, essa tolerância também vem sendo ameaçada pelo racismo dos partidos políticos de extrema direita que vêm ganhando espaço no cenário político holandês.

Dessa forma, as características desenvolvidas nesse processo histórico, a saber: amplo controle público na organização do território, distribuição proporcional dos custos e dos ganhos advindos do processo de ocupação territorial, cooperação comunitária, coesão e diversidade sociais são fundamentais para compreender o processo de planejamento territorial na Holanda. Assim, o controle na organização do território sempre foi visto pelos holandeses, de uma maneira muito pragmática, como uma forma de minimizar os efeitos individuais negativos e maximizar os ganhos coletivos advindos do processo de produção do espaço (VAN DER CAMMEN et al., 2012).

O SISTEMA DE PLANEJAMENTO URBANO NA HOLANDA

Conforme já mencionado anteriormente, o processo de organização e controle do território remonta à história do surgimento do país. Contudo, o auge desse processo ocorreu após a II Guerra Mundial, dada a necessidade de reconstrução econômica do país no período pós Grande Depressão e de reconstrução física das cidades destruídas pelos bombardeios da guerra (VAN DER CAMMEN et al., 2012).

Dessa forma, o Estado passou a ter um papel preponderante em quase todas as esferas socioeconômicas do país, seguindo o ideário do Estado de Bem-Estar Social que se instaurou na Europa nessa época. O planejamento urbano e regional foi usado como principal instrumento de ordenação e controle ao crescimento e desenvolvimento urbano e rural, procurando responder a três principais problemas (VAN DER CAMMEN et al., 2012):

- a. controle da expansão urbana dada a escassez do espaço, baseada em técnicas de previsão de crescimento populacional;
- b. desenvolvimento econômico das regiões e áreas deprimidas, buscando um desenvolvimento regional mais equânime;
- c. supressão do déficit habitacional, principalmente de habitação social, que havia aumentado consideravelmente no período anterior.

Van der Cammen et al. (2012) dividem o planejamento urbano e regional na Holanda do Pós-Guerra em três períodos: planejamento tecnocrático (1945-1970); planejamento sociocrático (1970-1990); e planejamento consumista (1990 até os dias de hoje).

No primeiro estágio, a necessidade de reconstrução do país no Pós-Guerra e a influência do ideário modernista no urbanismo resultaram numa visão bastante tecnicista e com processo decisório de cima para baixo (*top-down*), com vários projetos de renovação urbana de cunho modernista implementados nesse período.

A partir do fim dos anos 1960, em função da forte reação social e da influência da ebulição cultural do momento (contracultura, movimento hippie, movimento pelos direitos civis, feminismo, etc.), essa prática começou a ser revista, dando espaço à participação popular (GODSCHALK; ZEISEL, 1983). Iniciou-se, então, um período em que o planejamento ganhou um viés social bastante forte, no qual a participação popular na definição das políticas urbanas passa a ter peso decisivo num processo decisório de baixo para cima (*bottom-up*).

Com o crescimento econômico nos anos 1980/1990 e a influência do ideário neoliberal decorrente da globalização econômico-financeira, o sistema de planejamento vive novas transformações, passando a ser influenciado fortemente pela provisão de bens de consumo para uma sociedade afluenta. Objetivos técnicos ou sociais dão lugar aos interesses do mercado. Os resultados desse processo serão avaliados na última seção.

Com relação ao planejamento territorial, o Artigo 21 da Constituição Holandesa dá respaldo legal, pois define que o Estado tem a tarefa de garantir a habitabilidade e que o meio ambiente tem que ser aprimorado e protegido (NEEDHAM, 2014). Como a Holanda é um estado unitário descentralizado, composto de três níveis de governo⁴: o governo central, os governos provinciais (12) e os governos municipais (415), essa obrigatoriedade se estende aos três níveis.

Desde a Lei de Planejamento Territorial implementada a partir de 2008⁵ (*Wet Ruimtelijke Ordening*), que substituiu o sistema instaurado em 1965, todos os níveis de governo devem planejar e implementar as políticas territoriais para as áreas de sua jurisdição, através dos planos espaciais (NEEDHAM, 2014).

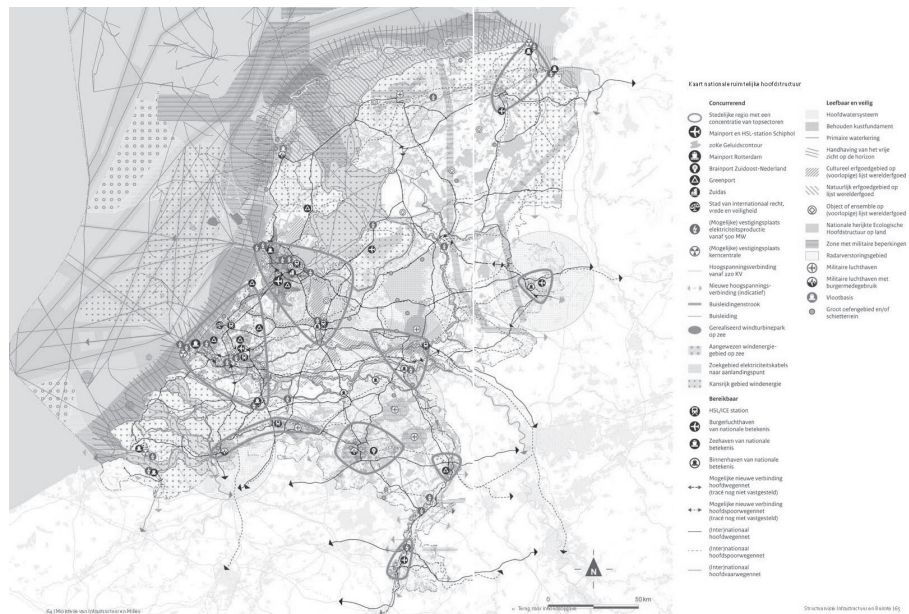
Existem dois tipos de planos espaciais que podem ser feitos em todos os níveis: os planos estruturais (*structuurvisie*), que são indicativos de como as autarquias que o fizeram pretendem que a área se desenvolva e quais as principais políticas espaciais necessárias para tanto (figura 2); e os mapas de uso do solo (figura 3), que impõem restrições legais compulsórias ao desenvolvimento urbano, podendo ser o zoneamento (*bestemmingplan*) e os planos de integração (*inpassingsplan*).

Os planos estruturais são obrigatórios nas três esferas de governo, contendo as diretrizes de desenvolvimento e políticas setoriais decorrentes (habitação, transporte, emprego, etc.). Eles devem estar relacionados com o orçamento nacional em programas de investimento de longo prazo em infraestrutura, uso do solo e transporte (*MIRT – Meerjarenprogramma Infrastructuur: Ruimte en Transport*). Cada plano deve ser aprovado no legislativo referente à sua esfera de atuação (Central, Provincial ou Municipal). Contudo, cabe ao Ministério da Infraestrutura e do Meio Ambiente (*Ministerie van Infrastructuur en Milieu*) a elaboração do plano nacional e a fiscalização dos planos dos outros níveis de governo, para acompanhar se seguem as diretrizes nacionais.

4 O sistema político holandês é de Monarquia Parlamentarista, composto por três poderes: o executivo, o legislativo e o judiciário, em que o executivo é sempre subordinado ao legislativo, pois seu chefe é indicado dentre os membros do legislativo (NEEDHAM, 2014).

5 A Lei de Planejamento Territorial (*Wet Ruimtelijke Ordening*) foi sancionada em 20 de outubro de 2006. Porém, só entrou em vigor com o Decreto de Planejamento do Território (*Besluit ruimtelijke ordening*), de 21 de abril de 2008 (NEDERLAND, 2006)

Figura 2: Mapa da Estrutura Espacial Nacional com as principais diretrizes para os sistemas viário, ferroviário, portuário, aeroportuário, elétrico, hídrico, ambiental, urbano, projetos-chave e zonas de desenvolvimento econômico



Fonte: Nederland (2012).

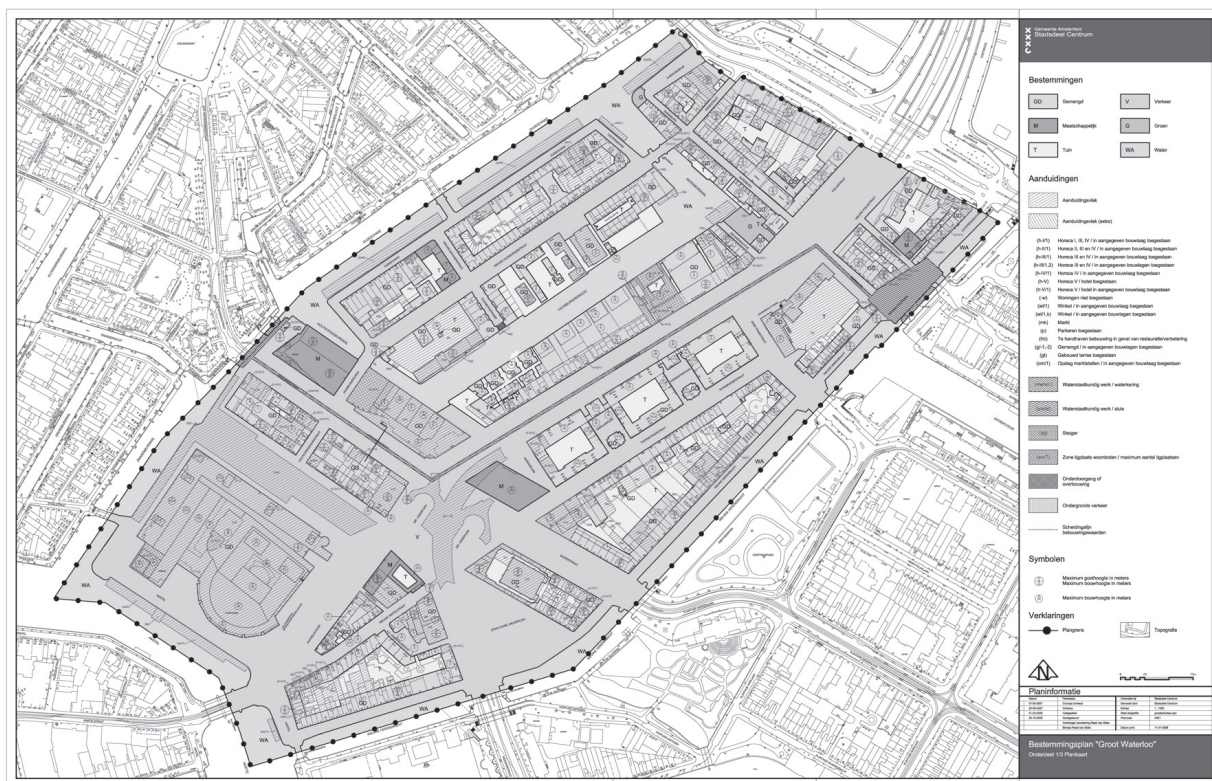
Já o zoneamento define os tipos de uso, forma de ocupação e densidades para as diferentes áreas das cidades. Eles são obrigatórios para as municipalidades, pois o controle das atividades e empreendimentos que ocorrem no território é de sua responsabilidade. O zoneamento deve explicar o porquê das restrições impostas para cada área em função de sua capacidade de suporte, inclusive hidrológica, e explicar as consultas que foram realizadas junto à população e entidades que levaram àquelas decisões (NEEDHAM, 2014).

Nenhum tipo de empreendimento pode ser realizado no território sem a obtenção da licença ambiental (*omgevingsvergunning*), que só será concedida se esse empreendimento estiver de acordo com as normas definidas.

Se os outros níveis de governo tiverem interesse no desenvolvimento ou apresentarem restrição a algum tipo de atividade ou empreendimento em determinado lugar, eles podem realizar os seus planos de integração, que irão sobrepor-se ao zoneamento local, logicamente com as devidas negociações entre as duas esferas (central-municipal ou provincial-municipal). Essa relação entre as diversas esferas de governo é chamada pelos holandeses de co-governança (*medebewind*) e é uma prática política antiga, que remonta à formação do país.

A Lei de 2008 também criou a figura dos projetos decisórios (*projectbesluit*), que é uma forma de fornecer licença ambiental para empreendimentos não conformes de uma maneira mais rápida que uma mudança na lei de zoneamento. Esse instrumento faz parte da ideia de flexibilização da legislação que passou a vingar com o ideário neoliberal. Contudo, em função da possibilidade de proliferação de projetos *ad hoc*, eles estão sendo repensados na atual revisão da lei.

Figura 3: Mapa de Zoneamento do Bairro Grande Waterloo, Distrito Central de Amsterdã, que define os usos, áreas verdes, canais, vias e gabaritos das construções



Fonte: Gemeente Amsterdam (2006).

A POLÍTICA URBANA MUNICIPAL DO PÓS-GUERRA: ACTIEF GEMEENTELIJK GRONDBELEID (POLÍTICA FUNDIÁRIA ATIVA)

Conforme visto nas seções anteriores, o planejamento territorial teve papel fundamental na organização do território. Nesse processo, os municípios tiveram até recentemente uma atuação bastante ativa, não só na organização e controle da produção do espaço, através do plano estrutural e do zoneamento, mas também como ator interveniente preponderante nesse processo (BONTJE, 2003; BUITELAAR, 2010; VAN DER KRABBen; JACOBS, 2013).

Essa atuação se dava através de uma política fundiária bastante eficiente, pois, por meio de empresas municipais de terras, os municípios (e outros entes federativos em menor escala) adquiriam terras não urbanizadas, implementavam infraestrutura urbana e, posteriormente, vendiam lotes urbanizados, que eram adquiridos pelos empreendedores privados. As atividades e usos que aí iriam se localizar eram pré-definidos pela municipalidade no zoneamento, garantindo o desenvolvimento urbano de acordo com os interesses públicos.

Os valores advindos da venda da terra permitiam às municipalidades a recuperação dos investimentos em infraestrutura e do ganho advindo da valorização em função dessas obras e da mudança de uso. Dessa forma, não existia a necessidade de

6 Não entramos na discussão da exatidão desse termo, visto que há um questionamento sobre sua precisão no debate acadêmico. Preferimos utilizá-lo em função de sua disseminação junto ao meio profissional.

7 Áreas industriais abandonadas e contaminadas.

8 Buitelaar (2010) chama a atenção para o fato de que o mecanismo do direito de preempção existente desde 1981 vem sendo constantemente aprimorado, sendo que entre 2000 e 2006 o uso do instrumento mais que dobrou, passando de 22,7 para 40,8 mil hectares de terras adquiridos desta forma.

9 O BNG – *Bank Nederlandse Gemeenten* (Banco dos Municípios Holandeses) – é uma banco público que foi criado em 1914, no qual o Governo Holandês detém 50% das ações, enquanto que as demais pertencem aos 415 municípios holandeses. Os clientes são predominantemente governos e instituições nas áreas de habitação, saúde, educação e serviços públicos (BNG - BANK NEDERLANDSE GEMEENTEN, 2013).

instrumentos urbanísticos de “captura de mais-valia fundiária urbana”⁶, pois a valorização decorrente da implantação da infraestrutura e da mudança de uso era captada pela própria municipalidade quando da venda dos lotes urbanizados.

Essa política urbana ativa vinha sendo a principal estratégia das municipalidades holandesas para atingir suas metas de planejamento e permitir ganhos econômicos que eram utilizados na implementação de infraestrutura e de serviços públicos em novas áreas em expansão (VAN DER KRABBEN; JACOBS, 2013).

A aquisição podia ser de terras rurais ou de áreas em transformação (*brownfields*⁷), e era feita de maneira estratégica e paulatina, muitos anos antes da implementação do projeto, para evitar a sobrevalorização *a priori*. De qualquer modo, as terras eram obtidas pelo preço de mercado, sem a expectativa da implantação da infraestrutura e da mudança de uso, e o município podia usar de mecanismos como desapropriação e o direito de preempção⁸ para obtê-las, baseado no princípio de que o plano estrutural e o zoneamento definiram as atividades que são de interesse público para a área.

Essa política fundiária difere do mecanismo do reajuste de terras, pois enquanto neste os proprietários de terras transferem voluntariamente seus direitos de propriedade para um ente público, para num posterior parcelamento receber novos lotes proporcionais à sua quota original; na prática holandesa toda a terra era adquirida pelo poder público e, depois de servida, seria revendida em novos lotes. Dessa forma, o Poder Público estaria desempenhando um papel que no Brasil é quase que exclusivo do promotor imobiliário.

Van der Krabben e Jacobs (2013) explicam que essa presença quase unânime do poder público na produção dos loteamentos, até os anos 1990, foi resultado do alto custo da infraestrutura de drenagem, necessária em função das características hidrológicas do país, que tornou a produção de loteamentos não rentável ao empreendedor privado até recentemente.

As primeiras iniciativas de loteamento público do solo na Holanda começaram com os grandes projetos de drenagem e de implantação dos *polders*, conforme mencionado na segunda seção. Já em 1914 foi criado um banco público – o BNG⁹ – que oferece empréstimos a baixas taxas de juros, com o intuito de financiar os municípios para que eles possam atuar dessa maneira.

Esse modelo, além de permitir a recuperação dos investimentos realizados, também era utilizado para garantir o acesso a baixo custo para as atividades públicas e de interesse social, tais como escolas, hospitais, parques públicos e a própria habitação social. Nos casos em que os resultados financeiros fossem negativos, os municípios alteravam a densidade construtiva ou os tipos de uso de modo a modificar o fluxo de caixa.

Esse padrão ganhou impulso após a Segunda Guerra Mundial, quando houve uma enorme demanda por novas unidades habitacionais e por terra para uso industrial. Para assegurar que uma quantidade suficiente de terras estaria disponível, os municípios assumiram essa tarefa para si. Como os planos desenvolvidos estabeleciam os tipos de uso a serem implantados, essa estratégia foi bastante utilizada para solucionar demandas desse tipo.

Na questão da habitação, a destruição das moradias na guerra, programas de erradicação de cortiços e uma baixa produção fizeram com que o déficit habitacional aumentasse enormemente nesse período, principalmente para a população de baixa renda.

Essa política de terras, em conjunto com a atuação das associações de moradia (*woningcorporatie*), fizeram com que o déficit habitacional fosse resolvido já nos anos

1960 (DIELEMAN, 1996). Essas associações, regulamentadas na Lei de Habitação de 1901, são entidades que surgiram para prover, construir e gerir habitação, principalmente de interesse social. Contando com grandes subsídios do Governo Central, elas desempenharam papel importante na compra de terras e execução de unidades de habitação para posterior locação, a ponto de se tornarem proprietárias de 39% do estoque habitacional nacional em 1985 (BUITELAAR, 2010).

Por outro lado, regras bastante restritivas faziam com que as municipalidades não atuassem como especuladores imobiliários, pois o Governo Central e o banco financiador controlavam os valores das terras infraestruturadas a serem vendidas para as associações de moradia. Essa atuação conjunta das associações de moradia com os poderes públicos municipal e central foi definida como o “triângulo de ouro da provisão de habitação” (BUITELAAR, 2010).

Com relação ao uso industrial, a Holanda teve e ainda tem uma política industrial bastante ativa, apesar do discurso dominante em nível internacional da sociedade pós-industrial e da desindustrialização. Ainda hoje a indústria é responsável por um terço dos empregos dos trabalhadores holandeses, e o uso é fortemente incentivado nos planos estruturais e no zoneamento (NEEDHAM, 2014). Com relação ao uso comercial, existe uma forte restrição à criação dos grandes shopping centers periféricos, com o intuito de respaldar a presença das atividades comerciais nas áreas centrais, fortemente incentivadas.

OS DESAFIOS COLOCADOS PELA GLOBALIZAÇÃO RECENTE

A influência da cartilha neoliberal e do modelo de desenvolvimento¹⁰ no período da globalização econômica recente teve impactos significativos na política urbana holandesa a partir dos anos 1990. O discurso da diminuição do papel do Estado a favor da atuação do mercado atingiu a Holanda fortemente, onde verbas, financiamentos, controle e atuação do poder público na produção do território foram consideravelmente diminuídos, afetando profundamente a atuação das municipalidades e a provisão do mercado habitacional.

As diretrizes da política habitacional para os anos 1990, *Volkshuisvesting in de jaren Negentig* (NEDERLAND, 1989), mudaram radicalmente a forma de atuação consolidada, pois os subsídios repassados para as associações de moradia caíram consideravelmente em troca de uma maior autonomia destas (NEEDHAM, 2014).

Com menos dinheiro público, as associações passaram a gerenciar os ativos do enorme parque residencial em sua posse, voltadas mais para os objetivos financeiros do que para a produção de novas unidades. Essa mudança é percebida pela venda de parte do estoque voltado para locação, estratégia que começou a ser utilizada como forma de capitalização e que, até então, era proibida pelo Governo Central.

A porcentagem de moradia em posse das associações caiu de 39 para 32% dos domicílios holandeses, ou seja, 2,4 milhões de unidades em 2009 (BUITELAAR, 2010). De qualquer forma, mesmo com a diminuição de sua influência, ainda hoje tem uma presença muito grande no mercado habitacional se comparada a outros países do mundo.

A reforma do setor financeiro nesse período, que facilitou a obtenção de crédito a juros baixos, as mudanças nas regras do financiamento hipotecário e o aumento da renda ocasionaram um incentivo à obtenção da casa própria.

¹⁰ Usamos o conceito de modelo de desenvolvimento de Lipietz e Leborgne (1988), considerando o paradigma tecnológico, o regime de acumulação e o modo de regulação predominantes no sistema capitalista.

Needham (2014) chama a atenção para o fato de que, enquanto o montante de subsídio governamental para o aluguel social foi de €2,2 bilhões em 2008, a renúncia fiscal devido à isenção de impostos nos juros de hipoteca atingiu €11,4 bilhões. Dessa forma, o Estado passou a ser um grande incentivador do mercado imobiliário ou, em outras palavras, o financiamento ao mercado substituiu os investimentos públicos (ROODBOL-MEKKES; VAN DER VALK; ALTES, 2012).

Esse fato teve impacto significativo no mercado habitacional holandês, transformando o padrão dominante de ocupação dos imóveis residenciais, que até então era a locação. Buitelaar (2010) chama a atenção para o fato da porcentagem de moradias alugadas ter caído de 60% para 30% do parque residencial entre 1995 e 2009, tornando a moradia própria o modo preponderante de ocupação.

Um dos resultados desse modelo foi a queda acentuada na produção de habitação social, caindo de 28 para 15 mil unidades por ano entre 1995 e 2000, pois, com menos controle estatal e repasses de verbas, as próprias associações de moradia passaram a atuar como agentes de mercado (NEEDHAM, 2014).

Outro impacto desse processo foi o aumento extraordinário no preço dos imóveis. Com a mercantilização da moradia, seu valor de troca passou a ser mais importante que o valor de uso. Consequentemente, essa valorização acabou sendo repassada para o preço da terra, fenômeno semelhante ao que vem ocorrendo no Brasil desde 2003 com os repasses do “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), que acabaram por valorizar exageradamente os preços dos imóveis.

Como consequência, a terra, que representava aproximadamente 1/3 do preço dos imóveis em 1990, passou a responder por metade deste em 2008, sendo que os imóveis habitacionais tiveram uma valorização de mais de 300% nesse período, passando em média de €75.000 para €240.000¹¹ (BUITELAAR, 2010).

Isso fez com que o loteamento privado passasse a ser rentável, invertendo a prevalência das municipalidades nesse tipo de empreendimento. Some-se a isso o fato das diretrizes nacionais de urbanização de 1992, contidas no documento VINEX, na tentativa de promoção da cidade compacta, definirem as localidades intraurbanas e periurbanas como preferenciais aos novos empreendimentos, em detrimento das localidades rurais (*groen hart*), onde os municípios já tinham forte atuação (PRIEMUS, 1999).

Entre 1994 e 2008, a porcentagem de loteamentos públicos caiu aproximadamente de 75% para 20% do total, sendo que houve um aumento de 50% na quantidade de terras consumidas por loteamentos (BUITELAAR, 2010).

Contudo, desde 2008, esse modelo de produção imobiliária passa por grandes problemas em função da crise econômica em escala mundial decorrente do colapso do mercado *subprime* norte-americano. A produção habitacional caiu de 80 mil para 60 mil casas por ano e estima-se que o déficit habitacional subirá das 160 mil unidades atuais para 290 mil até 2020, sendo que a habitação social irá responder por grande parte desse total (BOUWEND NEDERLAND, 2013).

Os municípios holandeses que se endividaram para continuar atuando no mercado de loteamentos, concorrendo com a iniciativa privada, estão agora em grandes dificuldades financeiras. Relatório da empresa de consultoria imobiliária Deloitte, de 2011, estima que eles perderam mais de € 3 bilhões com a crise, e que 10% deles provavelmente entrarão em falência (DELOITTE, 2011 apud VAN DER KRABEN; JACOBS, 2013, p. 777).

¹¹ Buitelaar (2010) chama a atenção para o fato de que esses valores coletados pela Agência Central de Estatística (CBS) correspondem a uma média nacional, levando em consideração os imóveis novos e antigos, sendo que os últimos não refletem muito o preço dos novos, que é muito superior a essa média.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As condições específicas da sociedade holandesa e da produção de seu território, fortemente controlado pelo Estado desde o surgimento do país, fizeram com que o planejamento territorial chegasse a um nível de desenvolvimento muito avançado. A montagem do Estado de Bem-Estar-Social no Pós-Guerra e a atuação dos poderes públicos central e municipal em conjunto com as associações de moradia, resolveram os problemas urbanos e habitacionais, tornando a Holanda um exemplo que foi perseguido durante muitos anos por vários países.

Contudo, mesmo o “paraíso dos planejadores” sucumbiu aos problemas advindos da globalização e da adoção do neoliberalismo. De maneira semelhante a outros países, o complexo financeiro imobiliário, viabilizado pelas facilidades no crédito, incentivos públicos e diminuição do papel do Estado na produção do território, modificou o modelo de desenvolvimento, colocando a iniciativa privada como o grande motor da máquina do crescimento urbano, baseada na ideologia da casa própria.

Diferentemente dos Estados Unidos, onde a financeirização da produção imobiliária levou à quebra de bancos e agentes do mercado na crise de 2008, aparentemente, o grande perdedor com esse processo na Holanda tem sido o próprio Estado. As dívidas adquiridas para a constituição de banco de terras colocaram as municipalidades holandesas em crise. O mercado imobiliário esfriou, o preço dos imóveis caiu e o déficit habitacional aumentou.

De um lado, a crença de que o mercado solucionará a crise parece ainda prevalecer. De outro, várias reformas na legislação de planejamento territorial vêm sendo pensadas, inclusive com a adoção de novos instrumentos, como o reajuste de terras e os mecanismos de captura da mais-valia fundiária urbana (VAN DER KRABBEN; JACOBS, 2013). A Holanda encontra-se agora num impasse, e as propostas para a solução do problema parecem não remendar as “rachaduras no espelho”.

De qualquer forma, mesmo com todos os problemas advindos da crise econômica e da mudança do modelo de desenvolvimento, as conquistas sociais do sistema holandês de planejamento urbano e política urbana parecem irrefutáveis para diversos países centrais, e muito mais ainda para os países periféricos ao Sistema Capitalista, como o Brasil.

Eduardo Alberto Cusce Nobre é arquiteto e urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP); mestre em Desenho Urbano pela Oxford Brookes University; doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP; professor do Grupo de Disciplinas de Planejamento Urbano e Regional da FAU/USP, Brasil.
E-mail: eacnobre@usp.br.

Artigo recebido em junho de 2014 e aprovado para publicação em setembro de 2014.

BIBLIOGRAFIA

- BNG - BANK NEDERLANDSE GEMEENTEN. Over BNG bank. *BNG: 100 jaar Bank*, 2013. Disponível em: <<http://www.bng.nl>>. Acesso em: 13 mar. 2014.
- BONTJE, M. A “Planner’s Paradise” lost? Past, Present and Future of Dutch National Urbanization Policy. *European Urban and Regional Studies*, Londres, v. 10, n. 2, p. 135-151, abr. 2003.
- BOUWEND NEDERLAND. Woningtekort schiet omhoog door te geringe bouwproductie. *Bouwend Nederland*, 29 okt. 2013. Disponível em: <<http://www.bouwendnederland.nl/nieuws/33741/woningtekort-schiet-omhoog-door-te-geringe-bouwproductie>>. Acesso em: 14 abr. 2014.
- BUITELAAR, E. Cracks in the Myth: Challenges to Land Policy in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 101, n. 3, p. 349-356, jul. 2010.
- DIELEMAN, F. The quiet revolution in Dutch housing policy. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 87, n. 3, p. 275-282, jun. 1996.

- GEMEENTE AMSTERDAM. Groot Waterloo - Stadsdeel Centrum - Gemeente Amsterdam. *Gemeente Amsterdam. Stadsdeel Centrum*, 2006. Disponível em: <http://www.centrum.amsterdam.nl/publish/pages/456335/05072012_grwaterloobestemmingsplankaart.pdf>. Acesso em: 19 Março 2014.
- GODSCHALK, D.; ZEISEL, J. Coproducing Urban Renewal in the Netherlands. In: SUSSKIND, L.; ELLIOT, M. *Paternalism, Conflict and Coproduction: Learning from Citizen Action and Citizen Participation in Western Europe*. Nova Iorque: Plenum Press, 1983. p. 291-342.
- LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. *Espaços & Debates*, São Paulo, v. 25, p. 12-29, 1988.
- NEEDHAM, B. *Dutch Land-use Planning*. Surrey: Ashgate Publishing Ltd, 2014.
- NEDERLAND. Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Amsterdam: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1989.
- _____. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Wet ruimtelijke ordening. *Overheid.nl*, 2006. Disponível em: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum_14-04-2014>. Acesso em: 14 abr. 2014.
- _____. Ministerie voor Infrastructuur en Milieu. *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Amesterdam: Ministerie voor Infrastructuur en Milieu, 2012.
- PRIEMUS, H. Four ministries, four spatial planning perspectives? Dutch evidence on the persistent problem of horizontal coordination. *European Planning Studies*, v. 7, n. 5, p. 563-585, 1999.
- ROODBOL-MEKES, P.; VAN DER VALK, A.; ALTES, W. The Netherland spatial planning doctrine in disarray in the 21st century. *Environment and Planning*, v. 44, n. 2, p. 377-395, 2012.
- VAN DER CAMMEN, H. et al. *The selfmade land: culture and evolution of urban and regional planning in the Netherlands*. Antuérpia: Uitgeverij, 2012.
- VAN DER KRABBen, E.; JACOBS, H. Public land development as a strategic tool for redevelopment. *Land Use Policy*, v. 30, n. 1, p. 774-783, jan. 2013.
- WAGENAAR, C. *Town Planning in the Netherlands since 1800: Responses do enlightenment Ideas ans Geopolitical Realities*. Roterdá: 010 Publishers, 2011.
- ZUIDERZEEMUSEUM. Uit Zeven eeuwen geschiedenis van de Zuiderzee van het Zuiderzeemuseum. *Doorzoek het Geheugen van Nederland*, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.geheugenvannederland.nl/?/nl/items/ZZM01:B000702>>. Acesso em: 21 mar. 2014.

ABSTRACT: *Known in the international academic literature as the “planners’ paradise”, the Netherlands had until recently one of the most advanced urban planning systems and policies in the world. The economic globalization and the influence of neoliberal ideas have put the system into jeopardy, causing the first “cracks in the mirror”. This paper analyzes the evolution of territorial urban planning and policy in this country with emphasis on the last fifty years. First, it analyzes the sociocultural context that allowed the production of the Dutch territory. Then, it assesses the evolution of the territorial planning system and urban policy under this context. Finally, it seeks to understand the changes that this paradigm has suffered due to the adoption of neoliberal ideas and the resulting impacts of 2008 economic crisis on urban policies.*

KEY WORDS: *urban planning; urban policy; economic globalization; real estate market; Netherlands.*