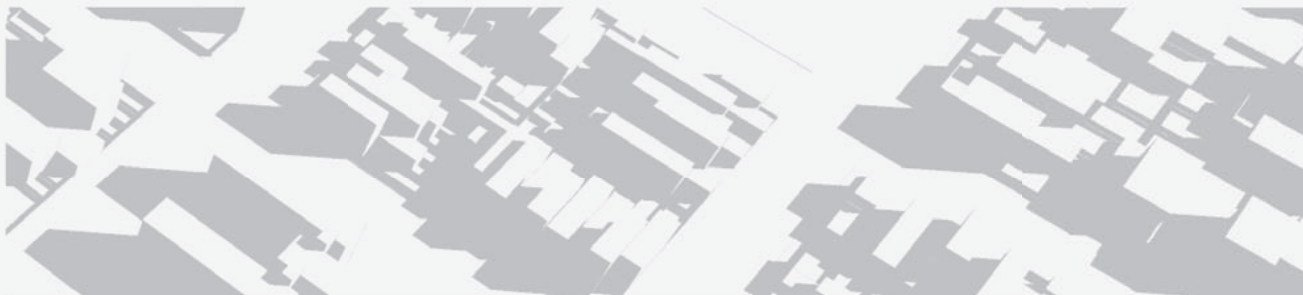
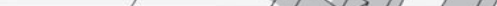
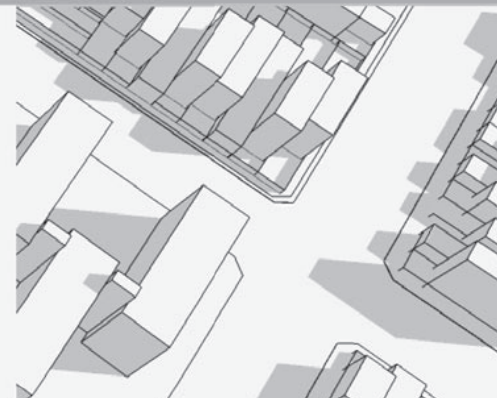


curso à distância



# PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL



Direito à Moradia

Secretaria Nacional  
de Habitação

Ministério  
das Cidades



# Ficha Técnica

## Ministro de Estado das Cidades

Marcio Fortes de Almeida

## Secretário Executivo

Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

## Secretária Nacional de Habitação

Inês Magalhães

## Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica

Júnia Santa Rosa

## Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários

Mirna Quinderé Belmino Chaves

## Diretora-substituta do Departamento de Produção Habitacional

Marta Garske

## Equipe do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica

Aline Figueiredo de Albuquerque  
Flávio Henrique Ghilardi  
Júlia Lins Bittencourt  
Marcos Silva Monteiro  
Marina Amorim Cavalcanti de Oliveira  
Miguel Lodi Carvalho  
Renata da Rocha Gonçalves  
Roberta Pereira da Silva  
Sandro Eli Malcher de Alencar  
Sidney Vieira Carvalho

## Coordenação Geral

Júnia Santa Rosa, Diretora DICT /SNH  
Rosana Denaldi, Consultora DICT/SNH

## Organização da Publicação

Rosana Denaldi

## Redação dos Textos

Adauto Lúcio Cardoso  
Flávio Henrique Ghilardi  
João Sette Whitaker Ferreira  
Nabil Bonduki  
Rosane Araújo  
Rosana Denaldi  
Rossella Rossetto  
Tássia Regino

## Revisão

Aline Figueiredo de Albuquerque  
Flávio Henrique Ghilardi  
Marina Amorim Cavalcanti de Oliveira  
Renata da Rocha Gonçalves

## Capa e Projeto Gráfico

Sidney Vieira Carvalho

## Apoio

PNUD HBB e *Cities Alliance*

## Agradecimentos

Caixa Econômica Federal  
Prefeitura de São Vicente, Prefeitura de Salvador,  
Prefeitura de Peruíbe, Prefeitura de Cubatão,  
Giorgio Romano, Ambienta Assessoria e Desenvolvimento Local, Anderson Kazuo Nakano, Agnes Cristina de Freitas, Ana Lucia Ancona, Claudia Virginia Souza, Camila Binhardi Natal, Fernanda Accioly Moreira, Renata da Rocha Gonçalves.

**Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**  
Coordenação geral de Júnia Santa Rosa e Rosana Denaldi

Brasília: Ministério das Cidades.

Primeira impressão: Maio de 2009

216 p.

1. Habitação - Brasil. 2. Política habitacional - Brasil. 3. Política urbana - Brasil. I. Título. II. Santa Rosa, Júnia. III. Denaldi, Rosana

CDU: 333.32 (81)

ISBN: 978.85-60133-98-7



# Apresentação

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) apresenta, no âmbito de suas ações de desenvolvimento institucional, o “Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social” (EAD-PLHIS). Este curso tem por objetivo principal ampliar a capacidade técnica dos municípios, Distrito Federal e estados brasileiros, de formularem e implementarem os Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS de maneira alinhada aos princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004 e ao Plano Nacional de Habitação – PLANHAB, elaborado recentemente pelo Governo Federal. Neste sentido, o EAD-PLHIS se insere no rol de esforços que vêm sendo empreendidos pela SNH visando o fortalecimento institucional do setor habitacional dos municípios brasileiros.

Sabemos da inovação e, principalmente, do desafio de se empreender uma ação nacional de capacitação à distância voltada para o apoio à elaboração de planos locais de habitação nas mais diferentes regiões brasileiras. Cientes da complexidade que envolve tal ação e preocupados com o conteúdo, qualidade e operacionalidade dos PLHIS, a Secretaria Nacional de Habitação, por meio do EAD-PLHIS espera alcançar o maior e mais diversificado público, de forma a socializar conceitos, disseminar metodologias, trocar experiências e capacitar os gestores e agentes sociais para o enfrentamento do problema habitacional em seu município.

O EAD-PLHIS contará com a participação de renomados professores, que pesquisam e atuam na área da habitação. Os temas a serem tratados abordam desde a origem do problema da habitação no Brasil, passando pelo histórico da política habitacional brasileira até chegar à conjuntura da atual Política Nacional de Habitação, do Sistema e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), para, ao final, detalhar a metodologia, os conceitos, as categorias e os instrumentos que envolvem a elaboração do PLHIS. Nosso objetivo principal é que o participante do curso possa concluir o EAD-PLHIS com um conjunto de conceitos e ferramentas capazes de qualificar e apoiar a elaboração do PLHIS no âmbito de seu estado e município.

Nesta primeira edição do EAD-PLHIS, a previsão é de que sejam capacitadas cerca de 4000 pessoas, em duas fases consecutivas. Dar-se-á prioridade aos técnicos municipais e estaduais e empregados da Caixa Econômica Federal, que efetivamente estejam envolvidos e comprometidos com a elaboração e o acompanhamento dos planos locais e estaduais de habitação.

Por fim, esperamos que este curso contribua para a consolidação de uma nova etapa da política habitacional brasileira pautada nos princípios da boa gestão, do fortalecimento do planejamento democrático e na afirmação do Direito à Cidade e do acesso à moradia digna.

Bom trabalho a todos!

Inês Magalhães  
Secretária Nacional de Habitação  
Ministério das Cidades

## ***Curso à distância: Planos de Habitação de Interesse Social (PLHIS)***

A elaboração do PLHIS pelos estados, Distrito Federal e municípios é uma das condicionalidades obrigatórias definidas pela Lei Federal 11.124/2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O Termo de Adesão ao SNHIS já fora assinado por mais de 5 mil municípios brasileiros e, desde 2006, o FNHIS disponibiliza recursos para a ação de apoio à elaboração dos planos habitacionais locais. Em 2009, a resolução N°24 do Conselho Gestor do FNHIS definiu a data de 31/12/2010 como limite para os estados e municípios apresentarem os PLHIS.

Muitos municípios encontram-se, então, em fase de elaboração de seu plano habitacional. Cabe mencionar que a SNH/MCidades já selecionou 1.223 municípios para repasse dos recursos para apoio à elaboração dos PLHIS e, em 2008, também foram selecionados 25 estados para elaboração os planos estaduais de habitação, além do Distrito Federal.

Neste contexto, a realização do EAD-PLHIS, ainda no corrente ano, será uma excelente oportunidade para alavancar e acelerar o processo de elaboração dos PLHIS pelos estados e municípios.

É importante ressaltar que o planejamento habitacional municipal deve estar articulado, verticalmente, à Política Nacional de Habitação (PNH) e, horizontalmente, à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O PLHIS é um dos instrumentos de implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e deve cumprir o papel de planejar as ações do setor habitacional, de forma articulada com os demais níveis de governo. A integração da política de habitação à política urbana é um dos eixos da PNH e a função social da propriedade urbana um de seus princípios. É fundamental que o PLHIS seja desenvolvido de forma articulada ao Plano Diretor, de modo a possibilitar a ampliação do acesso à terra urbanizada às classes de menor renda.

Nesta perspectiva, este curso tem como principal objetivo capacitar técnicos e dirigentes de governos municipais e estaduais, assim como outros atores sociais, para a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e dos Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social (PEHIS).

O curso está organizado em dois módulos que abordam aspectos conceituais e metodológicos pertinentes à análise da questão habitacional e urbana no Brasil. Além disso, o curso traz conteúdos que são diretamente relacionados à elaboração e às etapas dos planos de habitação de interesse social como, por exemplo, Metodologia Participativa, Diagnóstico do Setor Habitacional e Estratégias de Ação.

O Módulo I, “Política Urbana e Habitacional no Brasil”, apresenta uma visão geral dos problemas urbanos e habitacionais no Brasil. Para tanto, trata da evolução da ação governamental e destaca, no período recente, a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH), de maneira a contextualizar o PLHIS dentro desse novo arranjo institucional. Este módulo está organizado em duas aulas: (1) “O processo de urbanização brasileira e a função social da propriedade urbana” e (2) “Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Plano Nacional de Habitação”.

O Módulo II trata dos aspectos conceituais e metodológicos relacionados à elaboração do PLHIS. Está organizado em três partes. Na primeira parte, Aula 03, é discutida a metodologia para elaboração do PLHIS. Na segunda parte, que reúne as aulas de 04 a 07, trata-se do diagnóstico do PLHIS. Na Aula 08 são discutidas as estratégias de ação do Plano.

Contexto Módulo I		Aula 01: O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana.'
		Aula 02: Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação.
PLHIS Módulo II	Metodologia	Aula 03: PLHIS: Metodologia, princípios e diretrizes.
	Diagnóstico	Aula 04: Necessidades habitacionais.
		Aula 05: Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção.
		Aula 06: Produção habitacional.
		Aula 07: PLHIS: Roteiro para produção do diagnóstico do setor habitacional.
Estratégias de ação	Aula 08: PLHIS: Estratégias de ação.	

Os conteúdos e procedimentos para elaboração dos PLHIS e dos PEHIS discutidos neste Manual estão estabelecidos na publicação Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, produzida pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e disponibilizada para consulta no endereço eletrônico do Ministério das Cidades.

De acordo com este Guia, o PLHIS deve conter um diagnóstico do setor habitacional e um plano de ação. O diagnóstico deve reunir informações a respeito do déficit e da inadequação habitacional, identificar os assentamentos precários e levantar suas características urbanísticas, ambientais, sociais e fundiárias. Deve, também, apontar as necessidades habitacionais e estimar o volume de recursos necessários para enfrentar o déficit habitacional acumulado e a demanda demográfica futura. O plano de ação, que traz as estratégias de ação, por sua vez, consiste na definição de como atuar para resolver os principais problemas habitacionais e urbanos. Nesse plano de ação, devem constar: (1) diretrizes e objetivos da política local de habitação; (2) linhas programáticas e ações; (3) metas a serem alcançadas e estimativa dos recursos necessários para atingi-las, por meio de programas ou ações, identificando-se as fontes existentes; e (4) indicadores que permitam medir a eficácia do planejamento.

A elaboração do PLHIS, como instrumento de implantação do SNHIS, e na perspectiva da construção gradual de um sistema nacional de informações e avaliação, expõe a importância de se explicitar conceitos relativos às necessidades habitacionais e à precariedade da moradia, assim como a relevância de se divulgar metodologias para o cálculo do déficit e da precariedade habitacional. Faz-se necessário, também, uniformizar conceitos e terminologias relacionadas à caracterização dos assentamentos precários e das tipologias de intervenção. A classificação das intervenções é necessária para identificar as ações governamentais que devem ser desenvolvidas. Neste curso, foram adotados os conceitos e terminologias utilizados pelo Ministério das Cidades e registrados no Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Os planos de habitação dos municípios de Salvador (BA), Santo André e São Vicente (SP) foram tomados como estudos de caso porque foram os primeiros a serem elaborados e disponibilizados para a Biblioteca do Ministério das Cidades. O acervo de textos teóricos e técnicos publicados ou

disponibilizados pelo Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação foram também insumos utilizados para a formulação desta apostila, em especial, os seguintes textos:

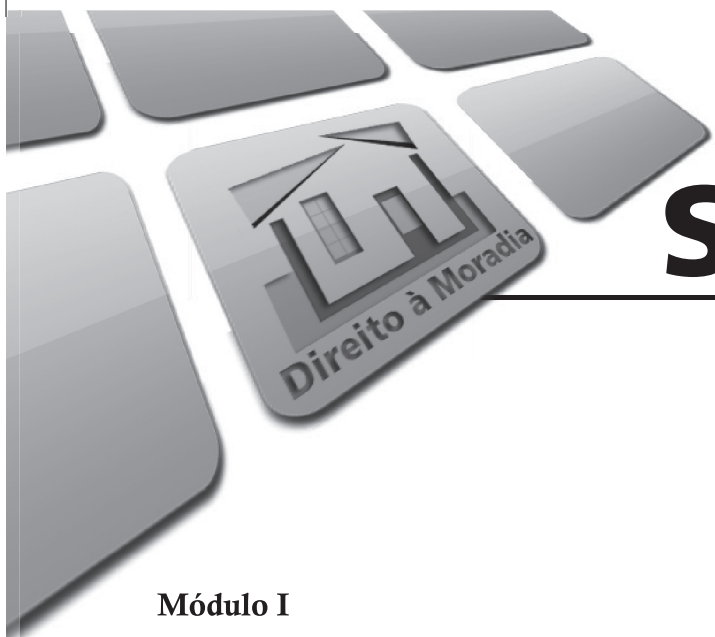
- “Guia de Adesão – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – 2008”;
- Plano Nacional de Habitação (2008-2023);
- Apostilas: “Política Urbana”, de autoria de João Sette Whitaker Ferreira e Margareth Uemura, “Necessidades Habitacionais no Brasil”, de autoria de Adauto Lúcio Cardoso e Rosane Lopes de Araújo, “Plano de Ação Integrada em Assentamentos Precários”, de autoria de Rosana Denaldi, “Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social”, de autoria de Nabil Bonduki e Rossella Rossetto, produzidas para o curso à distância “Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários” promovido pelo Ministério das Cidades em parceria com a Aliança de Cidades.
- Plano de Habitação de Santo André (2006);
- Plano de Habitação de Salvador (2008);
- Planos de Habitação de São Vicente (2008).

É importante destacar que a maioria dos municípios brasileiros poderá enfrentar dificuldades para elaborar o PLHIS. A capacidade institucional dos municípios brasileiros, e mesmo dos governos estaduais, é muito desigual. O estudo “Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional”, produzido pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP) para a Secretaria Nacional de Habitação, avalia os recursos administrativos disponíveis e os que podem ser mobilizados para a execução da política habitacional. Este estudo confirma esta desigualdade e a necessidade de investimentos no desenvolvimento institucional das administrações municipais.

Neste quadro, faz sentido diferenciar o conteúdo do PLHIS em função do estágio de desenvolvimento institucional de cada município e das especificidades locais e regionais. Uma estratégia possível é definir conteúdos mínimos e complementares e priorizar a realização de diagnósticos que identifiquem as necessidades habitacionais. Deveríamos considerar que, no caso dos municípios com limitada capacidade institucional, o conteúdo estabelecido será elaborado num processo gradual e contínuo de planejamento e de capacitação.

Outro desafio é a articulação dos PLHIS com os Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social (PEHIS), uma vez que a maioria deles está sendo elaborada ou concluída simultaneamente aos planos municipais. Neste cenário, como mencionado, ressalta-se a importância de uma ação articulada entre os governos estaduais e municipais.

Por fim, o PLHIS deve ser entendido como um plano de ação. Deve ser aplicado e utilizado como um instrumento de tomada de decisão e de gestão da política habitacional. Para tanto, os atores institucionais e sociais devem participar da sua elaboração, dominar seu conteúdo e pactuar as propostas apresentadas. Vale lembrar que temos no Brasil uma história de planos que não saíram do papel, assim, é fundamental reforçar a importância de os PLHIS saírem do papel, para que seja possível construirmos cidades mais justas, democráticas e menos desiguais.



# Sumário

---

## Módulo I

Aula 01	O Processo de Urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana .....	11
Aula 02	Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação .....	31

## Módulo II

Aula 03	PLHIS: Metodologia, princípios e diretrizes .....	59
Aula 04	Necessidades Habitacionais .....	83
Aula 05	Assentamentos Precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção .....	107
Aula 06	Produção Habitacional .....	133
Aula 07	PLHIS: Roteiro para produção do diagnóstico do setor habitacional .....	151
Aula 08	PLHIS: Estratégias de Ação .....	179
Glossário .....		201
Abreviaturas .....		204
Websites .....		207
Gráficos .....		207
Lista de Tabelas .....		207
Quadros .....		208
Anexos .....		208
Lista de Imagens .....		209
Imagens .....		210



Secretaria Nacional  
de Habitação

Ministério  
das Cidades







# Módulo 1

O primeiro módulo “Política Urbana e Habitacional no Brasil” apresenta uma visão geral dos problemas urbanos e habitacionais no Brasil, trata da evolução da ação governamental e destaca, no período recente, a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH). Trata do contexto no qual se insere a discussão do PLHIS. O módulo se organiza em duas aulas: ‘O processo de urbanização brasileira e a função social da propriedade urbana’ e ‘Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Plano Nacional de Habitação’.

---

## Módulo I

Aula 01: O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana

---

Aula 02: Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação.

---



Secretaria Nacional  
de Habitação

Ministério  
das Cidades



# Aula 1

## *O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana<sup>1</sup>*

João Sette Whitaker Ferreira

Esta aula apresenta um breve relato da trajetória da política habitacional e urbana no Brasil e destaca a questão fundiária. Trata do papel dos movimentos populares pela reforma urbana na aprovação do Estatuto da Cidade e também da aplicação dos instrumentos previstos para fazer cumprir a função social da terra e enfrentar as desigualdades socioespaciais.

### **Crescimento urbano: segregação e exclusão socioespacial**

O Brasil tem hoje cerca de 80% da população vivendo nas cidades. Este crescimento da população foi acompanhado do agravamento dos problemas ambientais e das desigualdades socioespaciais. Nos principais centros metropolitanos de 20% a 40% da população total reside em favelas.<sup>2</sup>

É bastante comum ouvirmos que a dramática situação em que estão as cidades brasileiras é uma decorrência natural do crescimento acelerado de suas metrópoles. É como se o caos urbano, as favelas, o transporte precário, a falta de saneamento, a violência, fossem características intrínsecas às cidades grandes, justificando a enorme dificuldade do Poder Público em resolver esses problemas e gerir a dinâmica de produção urbana.

Essa é, entretanto, uma visão ingênua. Ao contrário dos países industrializados, o grave desequilíbrio social que assola as cidades brasileiras – assim como outras metrópoles da periferia do capitalismo mundial – é resultante não da natureza da aglomeração urbana por si só, mas sim da nossa condição de subdesenvolvimento. Em outras palavras, as cidades brasileiras refletem, espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade que, como muitos autores já ressaltaram, estão diretamente vinculados às formas peculiares da formação nacional dependente e do subdesenvolvimento.

A desigualdade social das cidades brasileiras tem, portanto suas causas nas formas com que se organizou nossa sociedade, na maneira com que se construiu um Estado patrimonialista – em que se confundem o interesse público e o privado –, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia e, principalmente, no controle absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana, como veremos adiante. Assim, já no Século XIX, no auge da economia cafeeira agroexportadora, nossas cidades apresentavam forte segregação socioespacial, decorrentes da herança colonial e escravocrata. A industrialização incipiente, especialmente em

<sup>1</sup> O item 1 'Crescimento Urbano: segregação e exclusão sócio-espacial', o item 2 'Questão Fundiária no Brasil e as Políticas para o atendimento habitacional no Brasil até a criação do BNH' e o item 4 'O papel dos movimentos populares pela reforma urbana' foram extraídos da Apostila 'Política Urbana' produzida por João Sette Whitaker Ferreira e Margareth Uemura para o Curso à Distância 'Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários' promovido pelo Ministério das Cidades em parceria com a Aliança de Cidades. O item 6 'Função social da propriedade urbana no Estatuto da Cidade, Planos Diretores e Política Habitacional' foi baseado na Apostila 'Acesso à Moradia', produzida por Claudia Virgínia de Souza, Júnia Santa Rosa e Rosana Denaldi, para o Curso à Distância 'Acesso à Terra Urbanizada: Regularização Fundiária e Implementação de Planos Diretores' promovido pelo Ministério das Cidades e Universidade Federal de Santa Catarina e na Apostila 'Política Urbana', produzida por João Sette Whitaker Ferreira e Margareth Uemura, para o Curso à

Distancia 'Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários', também promovido pelo Ministério das Cidades.

<sup>2</sup> LABHAB – FAUUSP, citado por MARICATO (2001, p.38)

São Paulo e no Rio de Janeiro no início do século XX, iria aprofundar essa lógica, relegando a população operária, geralmente composta de imigrantes e ex-escravos, e ainda pouco numerosa, para bairros insalubres e precários de periferia. Como veremos no próximo tópico, contrastando com os bairros ricos do centro, objetos constantes de planos urbanísticos de embelezamento, proliferavam os cortiços, as habitações coletivas de aluguel e as favelas, muitas vezes por iniciativa de fazendeiros, profissionais liberais e comerciantes que viam nessa atividade imobiliária uma boa forma de aumentar sua renda (BONDUKI, 1998). Mas se podemos dizer que essa primeira urbanização se deu sobre uma matriz já marcada pela segregação social e a exclusão desde a época da colônia, foi de fato a forte industrialização da segunda metade do século XX, com a migração rural-urbana do Nordeste em direção aos pólos industriais do Sudeste, que iria exacerbar a tragédia urbana brasileira (KOWARICK, 1993). Tal fenômeno não foi exclusivamente brasileiro: de fato, a oferta de mão-de-obra barata nos países do Sul (da periferia do capitalismo, ver MARICATO, 1996) alavancou em muitos deles uma rápida industrialização promovida pelo deslocamento, para essas regiões, das grandes multinacionais dos países centrais, a partir da década de 50 do século XX.

No Brasil, como em outros países da periferia do capitalismo mundial, a atratividade exercida pelos pólos industriais sobre a massa de mão-de-obra disponível no campo provocou, a partir da década de 60, uma significativa explosão urbana. Entretanto, esse crescimento econômico tinha justamente como condição a manutenção do baixo valor da mão-de-obra, razão da nossa inserção na expansão do capitalismo internacional, sendo portanto um crescimento estruturalmente concentrador da renda, baseado em baixos salários. A famosa frase supostamente atribuída ao Ministro da Fazenda entre 1969 e 1974, de que antes “era preciso fazer crescer o bolo, para depois distribuí-lo”, explicita bem um processo que autores como Roberto Schwarz ou Francisco de Oliveira chamaram de “industrialização com baixos salários”. Hoje, o Brasil ainda apresenta (dados do IPEA de 15 de maio de 2008) um cenário em que os 10% mais ricos da população se apropriam de 75% das riquezas do país. Assim, é fácil entender que o milagre econômico, se por um lado garantiu um crescimento significativo, levando o país ao oitavo posto da economia mundial, por outro lado o fez às custas da estagnação do desenvolvimento (a saber, a justa distribuição do crescimento econômico para o conjunto da população, formando um mercado de consumo amplo), e da manutenção da miséria. Ao contrário do que ocorrera nos EUA após a depressão de 1930 e o lançamento do New Deal, e na Europa no Pós-Guerra, onde a expansão industrial deu-se em um processo de inclusão social capitaneado pelo Estado do Bem-Estar Social, com vistas à estruturação de um mercado de consumo de massa, elevando, portanto os níveis de renda de toda a população, por aqui estruturou-se um sistema oposto, de “deixe-estar” social, em que a população pobre era relegada ao abandono, mantendo os baixos preços da mão-de-obra, enquanto o Estado-empresarial agia em total harmonia com os interesses das empresas que sustentavam nossa industrialização.

De certa forma, o Estado brasileiro, marcado pelo patrimonialismo, (FAORO, 1958) aperfeiçoou-se como um instrumento sob o controle das elites: suas ações portanto não foram pensadas, ao longo da nossa história, com o mesmo sentido de “público” do Estado do Bem-Estar Social, em que este designava em essência, toda a sociedade. No Brasil, o “público” sempre restringiu-se a uma parcela minoritária da população, aquela que compõe nosso limitado mercado de consumo (hoje em expansão), e é comum ainda hoje ver políti-

cas urbanas destinadas a melhorias exclusivamente da cidade formal privilegiada, enquanto que obras essenciais e urgentes nas periferias pobres são preteridas. Assim, um retrospecto da ação do Estado, em todos os níveis e em todo o país, no campo urbanístico, mostra um conjunto de políticas que muitas vezes excluem em vez de incluir, desintegram em vez de integrar, dificultam em vez de facilitar, em especial quando se trata de atender as demandas das classes sociais mais baixas.

Isto mostra as dificuldades que têm hoje as Prefeituras e demais órgãos públicos quando se interessam em implementar políticas que invertam essa lógica perversa, atendendo prioritariamente as camadas mais pobres da população: engrenagens seculares ancoradas em anos de burocracia e clientelismo, em que a política do favor imperava e tornava-se a regra, criam um emaranhado jurídico-institucional, burocrático-administrativo, muitas vezes de difícil solução. Ainda assim, acredita-se que os avanços obtidos graças à mobilização dos setores sociais implicados com a chamada “reforma urbana”, sobre os quais falaremos adiante, e que culminaram na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, possam abrir novas possibilidades para uma ação pública socialmente mais justa e incluyente.

Do ponto de vista urbano, portanto, a ausência de suporte público ao processo de crescimento decorrente da industrialização da segunda metade do século XX levou ao que Ermínia Maricato chamou similarmente ao processo econômico, de “urbanização com baixos salários”. Por princípio, o sistema implantado restringia a possibilidade de se oferecer habitações, infraestrutura e equipamentos urbanos que garantissem qualidade de vida aos trabalhadores. A “melhor” política habitacional e urbana era a da “não-ação”, deixando as cidades brasileiras conformarem suas enormes periferias sob o signo da informalidade urbanística e da auto-construção como única solução habitacional.

No período militar, as péssimas condições de vida da população mais pobre levaram o governo a estruturar uma política habitacional um pouco mais significativa, em torno do Sistema Financeiro de Habitação. Entretanto, o recorte economicista e privatista, voltado mais aos interesses do crescimento econômico e ao favorecimento das grandes empreiteiras, fez com que o período do SFH/BNH, embora tenha produzido mais de 4 milhões de unidades, tenha sido marcado pela péssima qualidade das construções, a generalização do favor e das trocas eleitorais como regra para o atendimento à população, e a reprodução de um padrão urbano altamente oneroso para o Poder Público pelo qual, invariavelmente, os conjuntos habitacionais eram produzidos em áreas distantes e sem infraestrutura.

Incentivava-se assim a especulação nas áreas intermediárias, o custoso (mas interessante para os grandes contratos de obras públicas) espraiamento da infraestrutura urbana, a retenção da terra urbanizada mais central (e valorizada) para os setores dominantes de maior poder aquisitivo, a formação de grandes conjuntos monofuncionais nas periferias e, portanto, a formação de cidades cada vez mais desiguais e marcadas pela segregação socioespacial. E, sobretudo, a política habitacional beneficiava de fato apenas a população com renda superior a 3 salários-mínimos.

O resultado desse processo foi a explosão urbana nas grandes cidades brasileiras, que expressam hoje a calamidade social de um país cujo desenvolvimento combina o atraso com o moderno. Se em 1940 a população urbana no Brasil era de apenas 26,34% do total,

<sup>3</sup> Se tomarmos a definição da ONU do que é um assentamento precário trata-se de um assentamento contíguo, caracterizado pelas condições inadequadas de habitação e/ou serviços básicos. Um assentamento precário é frequentemente não reconhecido/considerado pelo poder público como parte integral da cidade. São cinco componentes que refletem as condições que caracterizam os assentamentos precários: status residencial inseguro; acesso inadequado à água potável; acesso inadequado a saneamento e infraestrutura em geral; baixa qualidade estrutural dos domicílios; e adensamento excessivo. Em um assentamento precário os domicílios devem atender pelo menos uma das cinco condições acima.

<sup>4</sup> ROLNIK, Raquel. “Marco Regulatório e Acesso ao solo urbano – limites e Possibilidades”. Aula do Curso à distância “Implementação dos Planos Diretores e Regularização Fundiária” promovido pelo Ministério das Cidades.

em 1980 ela já era de 68,86%, para chegar em 81,20% no ano 2000. Em dez anos, de 1970 a 1980, as cidades com mais de um milhão de habitantes dobraram, passando de cinco para dez (MARICATO, 1996). Ao mesmo tempo, as 11 regiões metropolitanas do país apresentam taxas que giram em torno de 40% da sua população vivendo na informalidade urbana em assentamentos precários<sup>3</sup> seja em favelas, loteamentos clandestinos ou cortiços (BUENO, 2000). Corroborando tais números, o Censo Demográfico mostra que “estão nesta condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, que auferem renda familiar mensal abaixo de 5 salários mínimos” (ROLNIK, 2008)<sup>4</sup>.

Do ponto de vista da produção de seu espaço, nossas cidades sofrem o problema da sociedade subdesenvolvida: a subordinação absoluta à lógica dos negócios. Flávio Villaça (2001) mostrou como, na maior parte das capitais do país, verifica-se recorrentemente um eixo de desenvolvimento produzido pelas elites em seus deslocamentos em busca das áreas mais privilegiadas para se viver. Em uma clara inversão de prioridades, os governos municipais investem quase que exclusivamente nessas porções privilegiadas da cidade, em detrimento das demandas urgentes da periferia. O resultado disso é visível para todos: ilhas de riqueza e modernidade nas quais se acotovelam mansões, edifícios de última geração e shoppings-centers, e que canalizam a quase totalidade dos recursos públicos, geralmente em obras urbanísticas de grande efeito visual, porém de pouca utilidade social. Para além desses bairros privilegiados, temos um mar de pobreza, cuja marca é a carência absoluta de investimentos e equipamentos públicos. Se considerarmos que a dinâmica de mercado imobiliário e dos investimentos em infraestrutura acontecem apenas na cidade formal (embora exista até nas favelas um mercado imobiliário informal bastante ativo) temos que 50% ou mais do território se reproduz sem nenhum controle ou regulação, e esse é um problema estrutural central de nossa realidade urbana.

Além disso, o atual quadro urbano continua mostrando um exagerado ritmo de crescimento das periferias pobres em relação aos centros urbanizados metropolitanos, que paradoxalmente estão se esvaziando, evidenciando a ineficácia das políticas urbanas, ou talvez sua eficácia em aprofundar um sistema que interessa às elites. Enquanto a taxa média de crescimento anual das cidades brasileiras é de 1,93%, o crescimento na periferia de São Paulo, por exemplo, em algumas regiões chega a taxas superiores a 6% ao ano. Em compensação, o centro da cidade apresenta taxas de crescimento negativo, em torno de -1,2%. A população pobre é invariavelmente relegada às periferias distantes, geralmente sem urbanização nem saneamento.

Por cima disso, e como era típico do Estado patrimonialista de que comentamos acima, as políticas de transporte sempre privilegiaram o transporte individual e elitizado por automóvel, investindo exclusivamente em obras viárias em detrimento de sistemas de transporte público de massa. Por isso, a população mais pobre perde horas de seu dia apertada em ônibus e trens, precários e insuficientes.

Os pobres são bem aceitos na cidade formal, desde que seja para trabalhar, onde servem para o funcionamento da cidade e da economia dos mais ricos. Para morar, entretanto, devem retirar-se aos seus bairros afastados, como em um apartheid espacial velado, porém muito significativo.

É preciso, por fim, ressaltar um fenômeno mais recente: a sobreposição do drama urbano a uma verdadeira tragédia ambiental. Enquanto tais formas de urbanização espraiada ocorriam por sobre territórios urbanizáveis, as cidades simplesmente viam crescer mais e mais loteamentos de periferia, mesmo que irregulares e/ou clandestinos, havendo terras disponíveis para esse fim. À medida em que estas áreas vão sendo ocupadas, que a terra se torna escassa, avança sobre ela o mercado imobiliário, sempre expulsando para um pouco mais longe os que não conseguem arcar com a valorização decorrente. A partir da década de 1990, quando a escassez de áreas para assentamento dos mais pobres tornou-se dramática, só restou a essas faixas da população instalarem-se – não sem o apoio muitas vezes irresponsável dos próprios políticos – nas únicas áreas onde, por lei, nem o Estado nem o mercado imobiliário podem atuar: as áreas de proteção ambiental, beiras de córregos, mananciais, encostas de florestas protegidas foram pouco a pouco sendo ocupadas, sob a benevolência do Estado e de toda a sociedade. Hoje, em decorrência, a questão ambiental torna-se um dos pontos mais sensíveis da questão urbana, enquanto áreas supostamente “de proteção permanente” viraram verdadeiras cidades, ilegais perante a lei, porém em tal grau de consolidação que a solução para o problema tornou-se de grande complexidade. Tal cenário evidencia o desafio de reverter o quadro de exclusão e segregação socioespacial que reflete espacialmente a fratura social do país, exigindo uma total inversão dos investimentos públicos, de tal forma que estes passem a atender a população de mais baixa renda, introduzindo mecanismos permanentes que lhe garantam o acesso à terra legal em áreas providas de infraestrutura e equipamentos. Trata-se de promover ações do Poder Público, em qualquer nível, que rompam com a tradição patrimonialista do nosso Estado, e atendam preferencialmente os excluídos, até mesmo como forma de promover a real expansão da base econômica, que não tem como suportar a lógica da restrição e da exclusividade.

O sistema capitalista, por princípio, precisa de processos de expansão constante, ampliando o mercado, o consumo, gerando trabalho e renda. De certa forma, a lógica do capitalismo subdesenvolvido brasileiro é uma contra-lógica capitalista (que levou o sociólogo Florestan Fernandes a cunhar a expressão de uma “contra-revolução burguesa”, de sinal invertido em relação à tradicional revolução burguesa capitalista européia), que gera, a persistir, deseconomias urbanas e estagna o desenvolvimento, criando, o que é pior, uma bomba social a retardamento, que cada vez mais parece prestes a explodir.

Os Planos Diretores e os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade podem vir a ser ferramentas importantes nesse processo de transformação, embora não sejam por si só garantia de mudanças mais estruturais. A questão urbana está intrinsecamente associada, evidentemente, às políticas econômicas. Cidades mais justas só serão possíveis se tivermos no Brasil uma redistribuição efetiva da renda, em uma política macro-econômica inclusiva. Tanto a questão econômica quanto a possibilidade de aplicação de instrumentos urbanísticos democráticos dependem antes de tudo de posicionamentos políticos efetivamente em defesa da população excluída. Porém, tal desafio está hoje colocado aos municípios brasileiros que devem implementar o Estatuto da Cidade em seus Planos Diretores. Antes de apresentar tais instrumentos, entretanto, é importante compreender como se delineou a questão fundiária brasileira ao longo da história, concomitantemente aos processos urbanos acima descritos, para melhor enfrentar o desafio que o poder público tem na gestão do território. É sobre isso que trataremos no próximo tópico.



## Questão fundiária no Brasil e as políticas para atendimento habitacional no Brasil até a criação do BNH

Como já colocado anteriormente, o problema habitacional no Brasil remonta do período da colonização, e não pode ser separado da questão do acesso à propriedade da terra. Até meados do século XIX, a terra no Brasil era concedida pela Coroa – as sesmarias –, ou simplesmente ocupada, sendo que nas cidades o Rocio era a terra municipal onde estavam as casas e pequenas produções agrícolas para o subsídio local. A terra até então não tinha valor comercial. A promulgação da Lei de Terras, em setembro de 1850, mudou esse cenário, ao instituir a propriedade fundiária no país, tanto rural quanto urbana: foi legitimada a propriedade de quem já detinha “cartas de sesmaria” ou provas de ocupação “pacífica e sem contestação”. O resto, de propriedade da Coroa, passou a ser leilado. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela. Para José de Souza Martins (1978), a lei teve como claro objetivo bloquear o acesso à propriedade por parte dos trabalhadores livres, ex-escravos e agora também imigrantes, de modo que eles compulsoriamente se tornassem força de trabalho das grandes fazendas. Na prática, a substituição do trabalho escravo pelo assalariado deu-se no Brasil ao mesmo tempo em que a terra livre tornou-se privada.

Nas décadas anteriores à promulgação da lei, o latifúndio havia se consolidado com uma ampla e indiscriminada ocupação das terras, que expulsara os pequenos posseiros. Naquele momento os grandes latifúndios consolidaram seu poder, que nunca seria perdido no cenário político nacional, apesar da perda de hegemonia a partir das últimas décadas do séc. XIX, com o início da industrialização e o fortalecimento das forças liberais. Na prática, a Lei de Terras praticamente antecipou-se às grandes transformações que viriam a ocorrer no fim do século, com o fim da escravidão e o início da industrialização, garantindo a propriedade da terra rural e urbana aos poderosos, antes da possibilidade de uma economia mais aberta à mão de obra não escrava, e, portanto, consumidora.<sup>5</sup>

As legislações posteriores, em especial no período republicano, continuaram bastante vagas na definição da propriedade, ou exageradas demais nos detalhamentos para a sua venda, ou ainda imprecisas na sua demarcação, tornando assim a questão da regularização especialmente complexa, e sujeita a fraudes e falsificações, tornando a posse ilegal um procedimento generalizado de apropriação da terra pelos mais poderosos.

No século XIX, quando o Rio de Janeiro ganharia uma dimensão urbana mais significativa com a vinda da família real, e quando São Paulo, já no fim século XIX, se desenvolveria significativamente em decorrência da prosperidade cafeeira, esta matriz fundiária rural evidentemente transferiu-se sem muitas alterações para as cidades, onde a posse da terra urbanizada iria seguir os mesmos princípios. Entretanto, as demandas sociais por habitação e infraestrutura urbana já eram significativas, e não foram contempladas, deixando imigrantes, mulatos e descendentes de escravos abandonados à própria sorte. Em 1888, ano da abolição, o Rio de Janeiro contava com mais de 45 mil pessoas vivendo em cortiços (MARICATO, 1997). Como já dito, as cidades mais importantes do país já produziam uma forte diferenciação socioespacial, expulsando a população pobre dos centros urbanizados. A insalubridade, as epidemias, a violência, a alta densidade eram marcas dos bairros populares. Na transição da economia agro-exportadora para a da industrialização incipiente, na passagem para

<sup>4</sup> Ver a respeito, MARICATO, Erminia. “Habitação e Cidade”, São Paulo: Atual Editora, 1997 e MARTINS, José de Souza. “O Cativo da Terra!”, São Paulo. Livraria Editora de Ciências Humanas, 1978.



o século XX, a tomada de hegemonia das forças políticas liberais e industrializantes não alterou a forma com que as cidades produziam a segregação socioespacial desde o período anterior. Como já vimos nas últimas décadas do século XIX, quando a economia e a política nacionais ainda eram comandadas pelos barões do café, as maiores cidades do país, Rio e São Paulo, eram objeto de planos urbanísticos que apenas embelezavam o centro das elites e ignoravam – ou mesmo incentivavam fortemente – a concentração da população pobre nas casas precárias de aluguel, nos cortiços e nas favelas que já começavam a aparecer (BONDUKI, 1998). Assim moravam, já nas periferias urbanas, ex-escravos e imigrantes atuando nos empregos terciários das atividades menos nobres que as cidades exigiam.

Segundo Bonduki (1998), a habitação das classes populares se deu, até os anos 30, através da produção privada de vilas operárias ou de moradias de aluguel, que podiam ir de casas com alguma qualidade até moradias de baixo padrão e coletivas, de tal forma que nesses casos era difícil diferenciar moradias de aluguel e cortiços. A produção das vilas foi incentivada pelo poder público através de isenções fiscais, pois eram consideradas uma solução de disciplinamento e higienização das massas. Mas essas moradias de melhor qualidade, embora populares, só eram acessíveis para segmentos da baixa classe média, como operários qualificados, funcionários públicos e comerciantes, não sendo viáveis para a população mais pobre. Os cortiços, de qualidade ainda pior, eram portanto, a única forma de acesso à moradia pela maioria da população, além de se constituir num negócio muito lucrativo para seus proprietários. Foram fortemente combatidos em nome da saúde pública, mas se proliferaram de forma significativa, o que demonstra que a demanda por habitação para grande parte da população já era importante. Quando os cortiços se tornavam obstáculos à renovação urbana das áreas mais nobres da cidade, eram demolidos e a “massa sobrança” (VILLAÇA, 2001) deslocada para as regiões menos valorizadas pelo mercado.

Na era Vargas, a partir de 1930, época que coincide com a emergência do Estado de Bem Estar Social na Europa, o Governo iniciou um programa de incentivo à industrialização, através de subsídios à indústria de bens de capital, do aço, do petróleo, à construção de rodovias, etc. Paralelamente, instituiu no país um novo clima político, com o fortalecimento do Estado e de suas ações, visando a constituição de um mercado de consumo interno mais significativo. Apesar da perda de hegemonia por parte da burguesia agro-exportadora, o Estado populista não interferiu significativamente em seus interesses, evitando uma reforma agrária e mantendo intacta a base fundiária do país. No campo da moradia, a experiência dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, na década de 30, que se tornaram uma referência qualitativa na história da arquitetura de habitação social no Brasil, foi pouco significativa numericamente já que produziu, entre 1937 e 1964, apenas 140 mil moradias, a maioria destinada ao aluguel. Além disso, a Lei do Inquilinato, de 1942, limitava as possibilidades de lucro para os proprietários de vilas e casas de aluguel, uma vez que congelava os preços e diminuía a segurança do negócio para os locadores. Acabou tendo como efeito o estímulo à propriedade privada do imóvel urbano, no lugar do aluguel, restringindo ainda mais o acesso à habitação (MARICATO, 1997). Como já visto, a forte industrialização da segunda metade do século XX, levou o país a um acelerado crescimento econômico, porém baseado na necessária manutenção da pobreza, e portanto em uma significativa concentração da renda. Vimos no tópico anterior que a “melhor” política habitacional era a “não-política habitacional”, deixando a população mais pobre que migrava para os grandes pólos industriais sem alternativas habitacionais, sem condições de acessar a terra urbanizada, e à mercê de loteadores clandestinos que disseminaram a ocupação informal e clandestina das periferias.

<sup>5</sup>O BNH geria os recursos da poupança compulsória do FGTS (8% do salário formal) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, poupança voluntária.

Também já comentamos que, nesse período, a política habitacional do regime militar, o BNH - Banco Nacional de Habitação<sup>5</sup>, embora com algum efeito quantitativo, teve um recorte privatista, favorecendo as grandes empreiteiras e o ciclo virtuoso do “milagre econômico”, sem atingir a população abaixo dos 3 salários-mínimos, justamente a que mais crescia, dada a enorme concentração da renda.

Por outro lado, a submissão da terra urbana ao capital imobiliário fazia com que enquanto as periferias das grandes cidades expandiam seus limites e abrigavam o enorme contingente populacional de imigrantes, o mercado formal se restringia a uma parcela da cidade e deixava em seu interior grande quantidade de terrenos vazios. Kowarick e Campanário (1990) mostram que em 1976, a terra retida para fins especulativos no município de São Paulo atingia 43% da área disponível para edificação. Somente em 1980 as áreas periféricas ocupadas da cidade aumentaram em 480 km<sup>2</sup>, permanecendo desprovidas dos serviços urbanos essenciais à reprodução da força de trabalho.



### **Políticas de atendimento habitacional no país: do BNH a criação do Ministério das Cidades**

Como indicamos no início do texto, a trajetória da política habitacional no país tem sido marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público, especialmente no que se refere ao equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda.

A Fundação da Casa Popular, primeira política nacional de habitação, criada em 1946, revelou-se ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas. Isto comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda, que ficou restrito a alguns estados da federação e com uma produção pouco significativa de unidades.

O modelo de política habitacional implementado a partir de 1964, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), baseava-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram. Essas características podem ser identificadas a partir dos seguintes elementos fundamentais:

- primeiro, a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados, com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que chegaram a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional;
- o segundo elemento foi a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, de forma centralizada, as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos;
- terceiro, a criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou principalmente no nível regional, a partir de critérios definidos centralmente;
- e, por último, a criação de uma rede de agências, nos estados da federação, responsáveis pela operação direta das políticas e fortemente dependentes das diretrizes e dos recursos estabelecidos pelo órgão central.

Desde o início da atuação do BNH, verificou-se a existência de problemas no modelo proposto, tendo o Banco, ao longo de sua existência, efetuado mudanças visando corrigir suas ações. Entretanto, o BNH não foi bem sucedido nessas mudanças e, por não conseguir superar a crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), acabou extinto.

Dentre as críticas feitas ao modelo do BNH, a primeira e central quanto a sua atuação, foi a incapacidade em atender à população de mais baixa renda, principal objetivo que justificou a sua criação. Outro ponto importante era o modelo institucional adotado, com forte grau de centralização e uniformização das soluções no território nacional. A desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas populares e os encarregados dos serviços urbanos também era apontada como ponto crítico, bem como a construção de grandes conjuntos como forma de baratear o custo das moradias, geralmente feitos em locais distantes e sem infraestrutura. Por fim, destaca-se o modelo financeiro que se revelou inadequado em uma economia com processo inflacionário.

**A crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no País, com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.**

Extinto em agosto de 1986, as atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), cuja competência abrangia as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente, enquanto que a Caixa estava vinculada ao Ministério da Fazenda.

Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), no qual permanece a gestão da política habitacional.

Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização ganha base para se efetivar. Dentro do processo de descentralização se estabelece uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais e, dentre eles, o de habitação, seja por iniciativa própria, por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo ou por imposição Constitucional.

Em março de 1989 é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior. As atividades do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e a Caixa Econômica Federal (CEF) passam a ser vinculadas ao Ministério da Fazenda.

O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de Estados e Municípios, deixando de estabelecer prioridades alocativas, o que permitiu maior autonomia dos governos estaduais e municipais, que deixam de ser apenas executores da política. No entanto, a utilização dos recursos do FGTS em quantidade que superava suas reais disponibili-

des financeiras afetou as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, levando a sua suspensão temporária, sendo que os programas habitacionais ficaram na dependência de disponibilidades financeiras a fundo perdido de recursos do Governo Federal.

Na esteira da oscilação política que marcou o período, os governos estaduais e municipais tomaram iniciativas no desenvolvimento de ações locais, com elevado grau de autofinanciamento, e baseadas em modelos alternativos, destacando-se entre eles os programas de urbanização e regularização de favelas e de loteamentos periféricos.

Em 1994, o governo Federal colocou como prioridade a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior e lançou os programas Habitar Brasil e Morar Município, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). No entanto, o montante de investimentos realizados ficou aquém das expectativas, como consequência do contingenciamento de recursos imposto pelo Plano Real.

Em 1995 é realizada uma reforma no setor da política habitacional, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Embora tenha mostrado intenções reformadoras, a ação da SEPURB caracterizou-se por uma retração do setor institucional.

Verifica-se, então, uma contínua redução dos quadros técnicos e uma perda de capacidade de formulação, que vai se aprofundando ao longo do tempo. A transformação da SEPURB em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) não trouxe mudanças significativas nesse processo, persistindo a desarticulação institucional e a perda progressiva de capacidade de intervenção. As áreas da habitação e do desenvolvimento urbano permanecem sem contar com recursos financeiros expressivos e sem capacidade institucional de gestão, no plano federal.

Nesse período, foram criadas novas linhas de financiamento, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, a partir da sua capacidade de pagamento. No entanto, foi imposta significativa restrição ao financiamento do setor público para a realização de empréstimos habitacionais, seja pela restrição dos aportes de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), seja pelo impedimento da utilização dos recursos do FGTS para esse fim. Isso restringiu principalmente as possibilidades de financiamento federal à regularização e urbanização de assentamentos precários, já que os programas de oferta de novas unidades habitacionais puderam ser viabilizados por meio de financiamento do setor privado, como ocorre no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), ou por meio de empréstimos individuais, como o Programa Carta de Crédito.

**De fato, o que ocorreu no setor habitacional foi mais fruto de uma descentralização por ausência, sem uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema.**

O governo federal manteve um sistema centralizado, com linhas de crédito sob seu controle, sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos estados e municípios no setor de habitação. O que se observa nesse período é a desarticulação institucional ou até mesmo a extinção de várias Companhias de Habitação (COHAB) estaduais e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais, verificando-se, inclusive, quase ou nenhuma priorização por parte de muitos estados à questão habitacional.

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, começou a implementar mudanças nesse quadro com a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação.



*Na aula 2 trataremos da Política e Sistema Nacional de Habitação, e abordaremos o desenho institucional de controle social e participação popular nas políticas de desenvolvimento urbano.*

Seguindo as diretrizes do Governo do Presidente Lula de promoção da participação e do controle social, junto ao Ministério das Cidades foi criado o Conselho das Cidades. O Conselho é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação das políticas do Ministério, bem como acompanhar a sua execução. A construção desta instância de participação e controle social na política urbana faz parte de um conjunto de conquistas que é resultado da mobilização da sociedade em torno da questão da reforma urbana. A seguir, abordaremos como se conformou a luta dos movimentos populares pela reforma urbana no Brasil desde a década de 80 e destacaremos a mobilização em torno da aprovação do Estatuto da Cidade.

## O papel dos movimentos populares pela reforma urbana

Face ao inquietante quadro exposto até aqui, é fácil entender que as desigualdades decorrentes dos processos de industrialização e de urbanização acabaram gerando insatisfações sociais significativas. Já em 1963, o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana juntou especialistas e militantes do setor para tentar refletir parâmetros para balizar o crescimento das cidades que começava a se delinear.

A ditadura militar, entretanto, desmontou a mobilização da sociedade civil em torno das grandes reformas sociais, inclusive a urbana, substituindo-a por um planejamento urbano centralizador e tecnocrático. Porém a extrema precariedade dos assentamentos periféricos (favelas, loteamentos clandestinos), a absoluta ausência do Estado na implementação de políticas habitacionais e urbanas durante décadas, geraram um paulatino, mas consistente movimento de insatisfação e mobilização da população excluída. O movimento consegue uma primeira vitória em 1979, com a aprovação da Lei 6766, regulando o parcelamento do solo e criminalizando o loteador irregular.



<sup>7</sup> A coordenação do Fórum Nacional da Reforma Urbana é formada por 15 entidades nacionais que atuam em áreas diferenciadas do urbano. Ver site [www.direitocidade.org.br](http://www.direitocidade.org.br).

Na década de 1980, no bojo do processo de redemocratização do país e marcado por um momento de amadurecimento de um discurso inovador sobre a política urbana se organizou o **Movimento Nacional pela Reforma Urbana**<sup>7</sup>, articulado em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia, reforçado pelos movimentos de organização política promovidas pela igreja católica – como a Comissão Pastoral da Terra e as Comunidades Eclesiais de Base – pelos sindicatos, pela universidade e pelos Partidos dos Trabalhadores.

Os princípios do Movimento Nacional pela Reforma Urbana são os seguintes :

- *“Direito à Cidade e à Cidadania”, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.*
- *“Gestão Democrática da Cidade”, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.*
- *“Função Social da Cidade e da Propriedade”, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.*



<sup>8</sup> Carta de princípios para a elaboração do Plano Diretor, FNUR, 1989, publicada em: DE GRAZIA, Grazia (Org.). Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

A descentralização administrativa estabelecida pós-constituição de 1988 buscou fortalecer o papel dos municípios, ampliando a autonomia municipal e as possibilidades de gestão de nossas cidades na perspectiva de construir um território mais digno para todos, e não apenas para os privilegiados de sempre.

Neste quadro e com a mobilização popular em torno da defesa de uma cidade socialmente mais justa e politicamente mais democrática, foi apresentada uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, subscrita por 130.000 eleitores e encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que resultou no capítulo de Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183).

Os artigos 182 e 183 estabeleciam alguns instrumentos supostamente capazes de dar ao Poder Público melhores condições de regular a produção e apropriação do espaço urbano com critérios socialmente mais justos e introduziam o princípio da chamada “função social da propriedade urbana”. Ou seja, os imóveis vazios situados na chamada “cidade formal” que geralmente se beneficiam de infraestrutura urbana (esgoto, água, luz, asfalto, etc.) custeados pelo poder público e, portanto, por toda a sociedade; representam um alto custo social e por isso o proprietário deve dar uso para cumprir a função social da propriedade. Tais artigos, no entanto, ainda precisavam ser regulamentados. E apesar do agigantamento dos problemas urbanos brasileiros, foram necessários 11 anos de espera para que o capítulo da reforma urbana da nossa constituição – o Estatuto da Cidade – fosse definitivamente aprovado.

A aprovação da Lei nº 10.257 deu-se em 10 de julho de 2001 e representa uma vitória significativa para o Movimento de Reforma Urbana. Para dar a todos o “direito à cidade” o Estatuto da Cidade regulamenta instrumentos de controle do uso e ocupação do solo e de regularização fundiária que podem dar aos Poderes Públicos Municipais uma nova possibilidade de resgatar para a sociedade a valorização provocada por seus próprios investimentos em infraestrutura urbana, e de induzir a utilização de imóveis vazios em áreas urbanas retidas para especulação.

Por definição expressa no art.41 do Estatuto, os municípios com mais de 20.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional devem elaborar o Plano Diretor para a utilização dos instrumentos. Desta forma, coube aos municípios a tarefa de aplicar os instrumentos urbanísticos transformando-os na peça básica da política urbana do município.

O Estatuto ainda determinou o prazo de cinco anos para as cidades que ainda não tivessem plano o fizessem. Este prazo venceu em 2006, foi prorrogado até 28 de fevereiro de 2008.

Delegar à gestão municipal a implementação dos instrumentos tem conseqüências positivas e negativas. Positivas porque joga para a esfera local a mediação do conflito entre o direito privado e o interesse público, permitindo as necessárias diferenciações entre realidades municipais completamente diversas no país e garantindo que a discussão da questão urbana no nível municipal torne-se mais próxima do cidadão, podendo ser eficientemente participativa. O aspecto negativo é que, ao jogar a regulamentação dos instrumentos para uma negociação posterior no âmbito dos Planos Diretores, estabelece-se uma nova disputa, como já dito essencialmente política, no nível municipal, e conforme os rumos que ela tome, esses instrumentos podem ser mais ou menos efetivados. Portanto o essencial é que, os municípios não releguem para uma etapa posterior, a regulamentação dos instrumentos urbanísticos para que não se estenda além do razoável o prazo de implementação e efetivação da política urbana municipal. Senão, arrisca-se cair na infeliz evidência de que as leis de democratização da cidade podem não sair do papel e tornarem-se apenas um conjunto de boas intenções sem muita efetividade, o que não falta, aliás, no arcabouço jurídico-institucional brasileiro. Porém, se bem formulados e discutidos, os Planos Diretores e os demais instrumentos que nele se abrigam podem ser instrumentos eficazes para inverter a injusta lógica das nossas cidades, em especial nas cidades de médio porte, ainda não tão atingidas pela fratura social urbana. E para isso, devem ser instrumentos construídos por meio de processos participativos que definam pactos, reconhecendo e incorporando em sua elaboração todas as disputas e conflitos que existem nas cidades, com especial ênfase, evidentemente, àquelas historicamente excluídas desses processos. Só assim, construído por um amplo e demorado processo participativo, que inverta as prioridades de investimentos pelo parâmetro da urgência e da necessidade social, e que não fique sujeito à apressada agenda político-eleitoral dos governantes de turno, o Plano Diretor pode se tornar um ponto de partida institucional para que se expressem todas as forças que efetivamente constroem a cidade. Se toda a população – inclusive as classes menos favorecidas – apreender o significado transformador do plano, cobrará sua aprovação e fiscalizará sua aplicação, transformando-o em uma oportunidade para conhecer melhor seu território e disputar legitimamente seus espaços.

Cabe insistir, mais uma vez, que a efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade dependerá de forte disputa política municipal, no momento de sua regulamentação. Será então possível verificar se o estrutural (des) equilíbrio de forças da nossa sociedade permitirá que os instrumentos ganhem o peso necessário para promover alguma mudança na trágica desigualdade urbana das nossas cidades. No item 5, retomaremos a discussão, abordando os obstáculos a serem vencidos para a implementação do Plano Diretor e de seus instrumentos.



## **A função social da propriedade urbana no Estatuto da Cidade, Planos Diretores e Política Habitacional**

Você, que trabalha na área de habitação e urbanização, sabe que para frear o crescimento dos assentamentos precários e da produção ilegal da cidade é necessário ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado formal de habitação. E para produzir habitação social é indispensável ampliar o acesso à terra urbanizada, isto é, atendida por infraestrutura e serviços urbanos.

Porém, como vimos nesta aula, a terra é retida para fins especulativos. As associações de moradia e cooperativas habitacionais, quase sempre, não conseguem adquirir áreas adequadas para a construção de habitações e os municípios, principalmente nas regiões metropolitanas, também encontram muita dificuldade para disponibilizar terra para a produção de moradia voltada à população de baixa renda. Enquanto “faltam” áreas para a produção de habitação social, sobram terrenos vazios e subutilizados no interior do perímetro urbano.

Portanto, como mencionado anteriormente, a ampliação do acesso da população de menor renda ao mercado residencial legal impõe a necessidade de mudar o rumo da política urbana na direção de incorporar, na prática, a função social da propriedade.



*Para ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado residencial legal precisamos colocar em prática uma política urbana, no âmbito municipal, voltada para fazer cumprir a função social da propriedade urbana e para ampliar o acesso à terra.*

As inovações do Estatuto da Cidade estão em regulamentar uma série de instrumentos de natureza jurídica e urbanística voltados a induzir as formas de uso e ocupação do solo; de possibilitar a regularização de posses urbanas de áreas ocupadas para fins de moradia – não tituladas da cidade - e de instituir as formas de controle e participação direta do cidadão na elaboração dos Planos Diretores.

O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor é o instrumento para regulamentar como a função social da terra deve ser cumprida em cada cidade. O Plano Diretor, por exemplo, deve estabelecer mecanismos para ampliar a oferta de terra urbanizada, inibir a retenção de solo urbano, incidir sobre a formação do preço da terra e reservar áreas para habitação social.





*Lembrem que mais do que um documento técnico, os planos diretores devem resultar de processos participativos que definam pactos.*

Tanto quanto possível, o Plano Diretor deve ser auto-aplicável, ou seja, não deve depender de regulamentação posterior para ser aplicado. Quando o Plano Diretor não é auto-aplicável, não se consegue aprimorar ou mudar o rumo da política habitacional e urbana local e, eventualmente, submete a proposta a novos períodos de exame e negociação no âmbito do poder legislativo. Portanto, recomenda-se que o plano contenha as disposições necessárias ao emprego dos instrumentos urbanísticos indicados, em especial àquelas pertinentes a delimitação das ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social) e ao PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios).

A escolha dos instrumentos adequados a cada município e situação vai depender da leitura da cidade – tanto a técnica quanto a comunitária –, assim como do ‘projeto de cidade’ pactuado. A seguir destacamos alguns instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que, se aplicados, podem contribuir para ampliar o acesso à terra urbanizada.

Para promover a regularização fundiária temos a **concessão de direito real de uso**, cuja utilização não é recente, e instrumentos como a **usucapião especial de imóvel urbano**, previsto no artigo 183 da Constituição Federal e trazido pelo Estatuto da Cidade, a **concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)** e o **direito de superfície**. Todos podem ser previstos no Plano Diretor, embora não dependam disso para sua aplicação.

Áreas vazias e ocupadas podem ser delimitadas como **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**. Recomenda-se que os assentamentos precários do tipo favelas, loteamentos irregulares e cortiços, sejam delimitados como ZEIS para promover sua regularização fundiária. A delimitação destes assentamentos como ZEIS permite adotar padrões urbanísticos especiais e procedimentos específicos de licenciamento além de contribuir para o reconhecimento da posse de seus ocupantes.

O Plano Diretor pode delimitar e regular as ZEIS ou pode indicar a necessidade de elaboração de uma lei específica com essa finalidade. No entanto, recomenda-se que áreas vazias sejam delimitadas como ZEIS no corpo do Plano Diretor. Embora o Estatuto da Cidade não remeta sua definição aos planos diretores, defendemos que assim deve ser feito, já que a ZEIS é um zoneamento especial, que se sobrepõe ao zoneamento definido no Plano Diretor e com ele deve dialogar. Além do mais, as ZEIS em terrenos vazios ganham um caráter mais estratégico se forem delimitadas no corpo do plano, podendo contribuir com a formação de estoque de terras para a provisão habitacional e para conter a especulação fundiária, facilitando o acesso das famílias de baixa renda à habitação.

As ZEIS podem ser combinadas a outros instrumentos, como o PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios), para que a terra que se encontra em estoque e à espera de valorização seja utilizada – ao menos em parte, onde seu preço não inviabilize a produção – para habitação social. Observe-se que nas ZEIS vazias nem todo o terreno precisa ser reservado para habitação de interesse social; parte da área pode receber habitação de mercado e usos não residenciais diversos, o que deve funcionar como um estímulo à produção de interesse social.



Os vazios urbanos e os terrenos subutilizados que não estão cumprindo a função social da propriedade podem estar sujeitos à **notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC)** e aos instrumentos sucessórios, desde que haja previsão no Plano Diretor.<sup>9</sup> Áreas vazias notificadas para parcelamento ou edificação compulsórias, se gravadas como ZEIS, deverão ser, integralmente ou parcialmente, destinadas à habitação de interesse social.



*O seu município delimitou ZEIS? Para regularização ou para provisão habitacional? As áreas delimitadas como ZEIS são adequadas?*

<sup>9</sup>O IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública são os instrumentos que sucedem o PEUC caso não seja dada função social ao imóvel. Essa sucessão de instrumentos incisivos foi prevista no artigo 182 da Constituição Federal, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, lei federal aprovada em 2001. Observe-se que esses três instrumentos sucessivos são os únicos que foram alçados ao texto constitucional, o que nos leva a concluir sobre sua primazia para fazer cumprir a função social da propriedade.

Outro instrumento que pode ser combinado com as ZEIS e com a produção de habitação de interesse social é a **outorga onerosa** do direito de construir e de alteração de uso que, quando empregado pelo município, deve dirigir os recursos auferidos para a execução de programas habitacionais, constituição de reserva fundiária, regularização fundiária ou, ainda, para dotar áreas periféricas com infraestrutura e equipamentos. É importante garantir o controle social desses recursos, destinando-os ao fundo municipal de habitação ou ao fundo de desenvolvimento urbano, geridos por conselhos democráticos.

O **direito de preempção** e o **consórcio imobiliário** são outros instrumentos que atuam facilitando o acesso à terra. Não cabe nesta aula aprofundar a discussão sobre a aplicação dos instrumentos. Aqui basta assinalar a importância do Plano Diretor no sentido da definição de instrumentos e estratégias que contribuam para o acesso à terra urbanizada e à moradia.

Descrever estes instrumentos no corpo do Plano Diretor, por si só não garante a sua aplicação. A aplicação destes instrumentos requer vontade política, depende da construção coletiva de um pacto social e também da capacidade administrativa do governo municipal.

A aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade depende também da clara intenção de enfrentar os privilégios das classes dominantes, de um novo modo de olhar a cidade combinando/integrando as dinâmicas públicas e privadas, e, utilizando o Plano Diretor de fato, como instrumento de planejamento. Segundo FERNANDES (2008) é necessário: “coragem na tomada de decisões; tempo de execução; investimento significativo; continuidade de ações; participação popular em todas as suas etapas; a devida integração entre seus objetivos e os instrumentos adotados, bem como entre os programas e as leis existentes e especialmente aprovadas”. Sem isso a inclusão dos instrumentos urbanísticos no Plano Diretor pode servir apenas como uma maquiagem demagógica, sem muito poder para mudar o quadro urbano brasileiro.

As reflexões apresentadas neste texto mostram um longo caminho a percorrer, que depende de um processo paulatino de consolidação de uma cultura política que veja o Estado como o legítimo controlador da função social das propriedades urbanas e indutor do crescimento das cidades segundo o interesse público. Depende ainda, que o Governo Federal tenha a capacidade de organizar o funcionamento dos Sistemas Nacionais propostos garantindo recursos para os municípios viabilizarem a política urbana. E, como mencionado anteriormente, que as estruturas municipais se preparem técnica e administrativamente para este desafio.

Nesse processo, o papel dos grupos organizados da sociedade civil sempre será central e imprescindível para que a história do Estatuto da Cidade continue em seu difícil, mas até agora efetivo, caminho para garantir a reversão da extrema desigualdade e exclusão socioespaciais apresentadas pelas cidades brasileiras.

## Bibliografia



BONDUKI, N. G., “**Origens da Habitação Social do Brasil**”. Arquitetura Moderna, Lei de Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Cadernos MCidades n° 1, Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades n° 4, Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Conselho das Cidades**: um exercício de gestão democrática, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades / Universidade Federal de Santa Catarina. **Acesso à terra urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena / PINHEIRO, O. M. (et al.). Florianópolis - UFSC, Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Relatório final da 3ª. Conferência das Cidades**, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades / Aliança de Cidades / DENALDI R. (org.) **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília, 2009

BUENO, L. M. de M. **Projeto e favela**: metodologia para projetos de urbanização de favela. 2000. Tese de Doutorado – FAUUSP, São Paulo, 2000.

DENALDI, R.; ROSA J.S.; SOUZA C.V. **Acesso à moradia** In: BRASIL. Ministério das Cidades / Universidade Federal de Santa Catarina. Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena / PINHEIRO, O. M. (et al.). Florianópolis - UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Editora Globo, 1958.

FERNANDES, E. “**Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos governos e da sociedade**”. In: BRASIL. Ministério das Cidades / Universidade Federal de Santa Catarina. Acesso à Terra Urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena / PINHEIRO, O. M. (et al.). Florianópolis – UFSC; Brasília. Ministério das Cidades, 2008.

FERREIRA, J. S. W. “**A cidade para poucos**: breve história da propriedade urbana no Brasil”, anais do Simpósio “Interfases das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

FERREIRA, J. S. W. “**O mito da Cidade-Global**: o papel da ideologia na produção do espaço urbano”, Petrópolis: Vozes, 2007; especificamente capítulo 1 (cópia do trecho fornecida pelo autor).



FERREIRA, J. S. W. “**Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**”. Texto de apoio às discussões da Mesa 1 - “Plano diretor e instrumentos tributários e de indução do desenvolvimento”, Vª Conferência das Cidades - Câmara Federal/CDUI e Ministério das Cidades, dezembro de 2003.

FERREIRA J. S. W.; UEMURA, M. **Política Urbana**. In: Ministério das Cidades / Aliança de Cidades / DENALDI, R. (org.) Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FURTADO, C.; “**Brasil: a construção interrompida**”, Paz e Terra: Rio de Janeiro/São Paulo, 1992.

KOWARICK, “**A espoliação urbana**”, São Paulo: Paz e Terra, 1993.

KOWARICK, Lúcio & CAMPANÁRIO, Milton; São Paulo, “Metrópole do subdesenvolvimento industrializado: conseqüências sociais do crescimento e da crise econômica”, CEDEC, 1984 citado in SANTOS, M., **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel / Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

MARICATO, E. “**Metrópole na periferia do capitalismo**”. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. “**Habitação e Cidade**”, São Paulo: Atual Editora, 1997.

MARICATO, E. “**Planejamento urbano no Brasil: as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**”. In ARANTES, Otília B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos, Petrópolis: Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

MARICATO, E. “**Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**”, Petrópolis:Vozes, 2001.

MARTINS, J. de S. “**O cativo da terra!**”, São Paulo: Livraria Editora de Ciências Humanas, 1978.

OLIVEIRA, F. de “**Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes**”. In Contradições urbanas e movimentos sociais. São Paulo: CEDEC, 1977.

OLIVEIRA, F. “**O ornitorrinco**”, São Paulo: Bontempo Editorial: 2003.

PINHEIRO, O. M., PEREIRA, J. A. “**Gestão urbana integrada e participativa e a implementação dos Planos Diretores**”. In: BRASIL. Ministério das Cidades / Universidade de Santa Catarina. Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena / PINHEIRO, O. M. (et al.). Florianópolis – UFSC; Brasília: Ministério das Cidades 2008.

ROLNIK, R., SAULE JR., N. – Instituto Polis; “Estatuto da Cidade – **novas perspectivas para a Reforma Urbana**”, caderno 4, Instituto Polis, 2001.

ROLNIK, R. “**Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades**”. In: BRASIL. Ministério das Cidades / Universidade Federal de Santa Catarina. Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena / PINHEIRO, O. M. (et al.). Florianópolis – UFSC; Brasília: Ministério das Cidades 2008.

SAMPAIO Jr., P. de A.. “**Entre a Nação e a Barbárie**”, Petrópolis: Vozes, 2000

VILLAÇA, F. “**As ilusões do Plano Diretor**”, disponibilizado pela Internet (<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>), São Paulo, 2005.

VILLAÇA, F. “**Espaço intra-urbano no Brasil**”, São Paulo: Studio Nobel/Fapesp/LILP, 2001.

VILLAÇA, F. “**Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**”. In Deák C. e Schiffer, S. “O processo de urbanização no Brasil”. São Paulo, Edusp/Fupam, 1999.

## Legislação



BRASIL, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana.

BRASIL, Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 – Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho gestor do FNHIS.

BRASIL, Lei Federal nº 11.673 de 09 de maio de 2008 – Prorroga prazo de aprovação dos planos diretores pelas câmaras municipais.



Secretaria Nacional  
de Habitação

Ministério  
das Cidades



# Aula 2



## *Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação*

**Nabil Bonduki, Rossella Rossetto e Flávio Henrique Ghilardi**

Nesta disciplina trataremos da Política Nacional de Habitação (PNH), do Sistema Nacional de Habitação (SNH) e de suas importâncias para o planejamento e a implementação de uma política de Estado, que visa a articulação de todos os agentes afetos à questão habitacional. Também apresentaremos um resumo dos principais aspectos do Plano Nacional de Habitação – PlanHab<sup>1</sup>.

### **Diretrizes e objetivos da nova Política Nacional de Habitação**

Do ponto de vista da política de habitação, o governo de Luis Inácio Lula da Silva iniciou-se com ações estratégicas em várias frentes, destacando-se um novo desenho institucional. O Ministério das Cidades, criado em 2003, tornou-se o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e que inclui a Política Nacional de Habitação (PNH), estabelecendo-se um novo modelo de organização institucional, baseado em um sistema de habitação, que será detalhado no item 3 deste texto. Outros elementos estruturais dessa política serão detalhados nos itens 4 a 6 a seguir.

#### **1.1 - A nova Política Nacional de Habitação**

Em 2004, foi aprovada pelo Conselho das Cidades a Política Nacional de Habitação (PNH), principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo governo federal.

Segundo o próprio documento (Ministério das Cidades: 2004: 29), a PNH é “coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática”. Nesse sentido, visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social.

A formulação e a implementação da nova PNH dependem fundamentalmente de três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. Os aspectos relacionados à construção civil estariam dependentes dessa matriz formada por fatores determinantes.

Em relação à **Política Fundiária**, a PNH (Ministério das Cidades, op.cit) salienta seu papel estratégico para a implantação da Política Nacional de Habitação, especialmente



<sup>1</sup>Os itens de 1 a 4 desta Aula foram extraídos da Apostila “Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social” produzida por Nabil Bonduki e Rossella Rossetto para o Curso à Distância “Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários” promovido pelo Ministério das Cidades em parceria com a Aliança das Cidades.

nos aspectos relacionados aos insumos para a realização de programas habitacionais nos municípios. Para que se viabilize é “elemento básico dessa política a implementação de instrumentos como os Planos Diretores Municipais – que garantam a função social da propriedade urbana –, os de regularização fundiária – que ampliem o acesso da população de menor renda à terra urbanizada –, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional” (idem p.29).

Ainda em relação à política fundiária, o Ministério das Cidades lançou, em 2005, a Campanha do Plano Diretor Participativo - legislação que permitirá, no âmbito do município: definir instrumentos para combater a propriedade subutilizada ou não utilizada, indicar áreas específicas para habitação de interesse social, criar mecanismos para obtenção de recursos a serem aplicados em moradia e infraestrutura urbana e assegurar a gestão democrática das cidades. O tema da **regularização fundiária** mereceu a criação de um programa específico e inovador no âmbito do governo federal, em que pese, além de outros motivos, a significativa dimensão dessa questão nos municípios brasileiros e do patrimônio fundiário e imobiliário da União que em todo o país apresenta irregularidades em sua ocupação.

Os outros eixos importantes na formulação e implementação da PNH - **financiamento à habitação e modelo institucional** - serão objeto de detalhamento a seguir.

Em síntese, a PNH estabelece o arcabouço conceitual, estrutura as ações no campo da habitação e, como consequência, relaciona os agentes que atuarão na implementação da política; por fim, indica os componentes que estruturam a política e a complementam. As proposições nela contida podem ser agrupadas em:

I - Princípios norteadores e diretrizes para as ações em política habitacional, a serem perseguidos pelo governo federal e por todos os agentes que se relacionam com o âmbito federal (por meio de recursos, programas, parcerias, convênios, etc.) e que integram o Sistema Nacional de Habitação.

II - Definição da estruturação institucional do setor de habitação e de instrumentos de implementação da PNH. Dentre eles destacam-se o Sistema Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação, detalhados a seguir.

III - Estabelecimento das principais linhas de ação que direcionam os recursos e os financiamentos na área habitacional, isto é: Integração Urbana de Assentamentos Precários (urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários na cidade), a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação.

Detalhamos a seguir os principais conteúdos da PNH.

## 1.2 - Princípios da Política Nacional de Habitação

A Política Nacional de Habitação é regida pelos seguintes princípios:

- Direito à moradia, enquanto um direito individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações;



- Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
- Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana que possibilitem melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;
- Questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e na regulação do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole mais de um governo;
- Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e
- Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

### 1.3 - Diretrizes da Política Nacional de Habitação

São diretrizes da Política Nacional de Habitação:

- Garantia do princípio da função social da propriedade estabelecido na Constituição e no Estatuto da Cidade, respeitando-se o direito da população a permanecer nas áreas ocupadas por assentamentos precários ou em áreas próximas, que estejam adequadas do ponto de vista socioambiental, preservando seus vínculos sociais com o território, o entorno e sua inserção na estrutura urbana, considerando a viabilidade econômico-financeira das intervenções;
- Promoção do atendimento à população de baixa renda, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo e com prioridade para a população com renda de até 3 salários mínimos;
- Promoção e apoio às intervenções urbanas articuladas territorialmente, especialmente programas habitacionais, de infraestrutura urbana e saneamento ambiental, de mobilidade e de transporte, integrando programas e ações das diferentes políticas, visando garantir o acesso à moradia adequada e o direito à cidade;
- Estímulo aos processos participativos locais que envolvam a população beneficiária, especialmente nas intervenções de integração urbana e regularização fundiária;
- Atuação coordenada e articulada dos entes federativos por meio de políticas que apresentem tanto caráter corretivo, baseadas em ações de regularização fundiária, urbanização e inserção social dos assentamentos precários; quanto preventivo, com ações voltadas para a ampliação e universalização do acesso à terra urbanizada e a novas unidades habitacionais adequadas;

- Atuação integrada com as demais políticas públicas ambientais e sociais para garantir a adequação urbanística e sócio-ambiental das intervenções no enfrentamento da precariedade urbana e da segregação espacial que caracterizam esses assentamentos;
- Definição de parâmetros técnicos e operacionais mínimos de intervenção urbana de forma a orientar os programas e políticas federais, estaduais e municipais, levando-se em conta as dimensões fundiária, urbanística e edilícia, a dimensão da precariedade física (risco, acessibilidade, infraestrutura e nível de habitabilidade) e a dimensão da vulnerabilidade social, compatíveis com a salubridade, a segurança e o bem-estar da população, respeitando-se as diferenças regionais e a viabilidade econômico-financeira das intervenções;
- Estímulo ao desenvolvimento de alternativas regionais, levando em consideração as características da população local, suas manifestações culturais, suas formas de organização e suas condições econômicas e urbanas, evitando-se soluções padronizadas e flexibilizando as normas, de maneira a atender às diferentes realidades do País;

Para que essas diretrizes se concretizem, a PNH enumera uma série de objetivos específicos (op.cit. p. 39), dentre os quais salientamos:

- Garantir linhas de financiamento e subsídio, no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
- Apoiar e incentivar os estados, o Distrito Federal e os municípios na elaboração de programas, planos e no desenho das intervenções em assentamentos precários;
- Promover e apoiar ações de desenvolvimento institucional;
- Estabelecer critérios e parâmetros técnicos de orientação para as intervenções urbanas.



## Sistema Nacional de Habitação: a articulação e competência dos entes federativos

A PNH prevê a organização de um Sistema Nacional de Habitação (SNH) como um instrumento de organização dos agentes que atuam na área de habitação e como meio para reunir os esforços dos governos (União, Estados e Municípios) e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares, para combater o déficit habitacional.

A proposta do SNH está baseada na integração das ações dos agentes que o compõem, na possibilidade de viabilizar programas e projetos habitacionais a partir de fontes de recursos onerosos e não onerosos, na adoção de regras únicas por aqueles que integram o sistema e na descentralização de recursos e das ações, que deverão, paulatinamente, ser implementadas de forma prioritária pela instância local.

Os principais agentes públicos do Sistema Nacional de Habitação são os seguintes:

- **Ministério das Cidades** – é o órgão responsável pelas diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação. Está também sob a sua

responsabilidade a compatibilização da PNH com as demais políticas setoriais. É responsável pela formulação do Plano Nacional de Habitação e pela coordenação das ações e da implementação do Sistema, que inclui os orçamentos destinados à moradia, estímulo à adesão ao Sistema por parte dos estados e municípios, bem como firmar a adesão e coordenar sua operacionalização.

- **Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social** – tem a competência específica de estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, uma das principais fontes de recursos do sistema, de modo compatível com as orientações da Política e do Plano Nacional de Habitação.
- **Conselho das Cidades** – é órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva (será melhor detalhado no próximo item). Em relação à Política Nacional de Habitação, tem algumas atribuições centrais especialmente no que tange às prioridades, estratégias, instrumentos e normas da Política; além de fornecer subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Habitação, acompanhar e avaliar sua implementação, recomendando providências necessárias ao cumprimento dos objetivos da política.
- **Caixa Econômica Federal** – como agente operador do sistema é o responsável pela operação dos programas habitacionais promovidos com recursos do FGTS e do FNHIS. É também quem intermedia o repasse de recursos do FNHIS para os beneficiários dos programas e é, ainda, o agente que operará os repasses fundo a fundo previstos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Como operador, perfaz também a função de analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários nos casos dos programas do FGTS e avalia o cumprimento das etapas para liberação de recursos de outras fontes.
- **Órgãos descentralizados** – constituídos pelos estados, DF e municípios, conselhos estaduais, DF e municipais, com atribuições específicas de habitação no âmbito local.
- **Agentes promotores** tais como associações, sindicatos, cooperativas e outras entidades que desempenhem atividades na área habitacional.
- **Agentes financeiros** autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

O Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), mesmo não integrando diretamente a composição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), definida pela Lei Federal nº 11.124/05, tem papel fundamental na implementação do Sistema, na medida em que delibera sobre os recursos do FGTS e, portanto, da principal fonte estável de recursos voltada para habitação, e de parte substancial dos programas da PNH. Estes programas, por sua vez, vêm sendo adequados para responder às diretrizes da Política Nacional de Habitação por meio de Resoluções do CCFGTS, resguardada a sustentabilidade do Fundo.

O SNH está subdividido em dois subsistemas que, de forma complementar, estabelecem mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos sociais. São eles:

o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), o primeiro voltado para o atendimento da população de baixa renda e o segundo voltado para as famílias de maior renda que podem ser atendidas pelo mercado. Neles, diferenciam-se as fontes de recursos, as formas e condições de financiamento e a distribuição dos subsídios que se direcionam para o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e, dentro deste, para as faixas de menor renda.



## Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

O Sistema Nacional de Habitação Interesse Social (SNHIS) foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.124 de junho de 2005 e está direcionado à população de baixa renda, especialmente a que se encontra limitada a rendimentos de até 3 salários mínimos e que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país.

O SNHIS é organizado a partir da montagem de uma estrutura institucional, composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades, além do Conselho Gestor do FNHIS, por agentes financeiros e por órgãos e agentes descentralizados. Essa estrutura deverá funcionar de forma articulada e com funções complementares em que cada um desses agentes de representação nacional, instituídos por legislação e competências específicas, que passam a responder à PNH e devem balizar seus programas e suas ações pelos princípios e diretrizes por ela estabelecidos. Já os agentes descentralizados, para participar do Sistema e ter acesso aos programas destinados à habitação de interesse social, devem realizar a adesão ao SNHIS.

A adesão ao SNHIS é voluntária e se dá a partir da assinatura do termo de adesão, por meio do qual estados, municípios e Distrito Federal se comprometem a constituir, no seu âmbito de gestão, um fundo local de natureza contábil – específico para habitação de interesse social – gerido por um conselho gestor com representação dos segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus membros; e compromete-se, ainda, a elaborar um plano local (estadual, distrital ou municipal) de habitação. No termo de adesão, ainda estarão assinalados os compromissos comuns, objetivos, deveres e responsabilidades das partes.

Essa estrutura espelha, no âmbito local, a estrutura institucional e financeira montada no âmbito federal e permitirá, com a adesão ao Sistema, que os agentes locais obtenham acesso aos recursos do FNHIS. É importante salientar que esses recursos não são onerosos e hoje são acessados a partir da apresentação de propostas junto aos programas que contam com recursos do FNHIS. Todavia, no modelo proposto, parte dos recursos será destinada às transferências fundo a fundo que ficarão condicionadas ao oferecimento de contrapartida do ente federativo, que poderão ser recursos financeiros, bens imóveis ou serviços, desde que vinculados aos empreendimentos habitacionais para os quais serão dispensados recursos do FNHIS. A participação com recursos por parte dos municípios e estados, mesmo que em proporção inferior ao valor do repasse federal, é essencial para a lógica do SNHIS: trata-se da conjugação de esforços, a partir de princípios e programas comuns, para resolver de forma conjunta uma questão afeta a todos, isto é, a universalização da moradia digna.



### **Para pleitear recursos do FNHIS estados e municípios devem aderir ao SNHIS**

*O Ministério teve, até janeiro de 2009, a adesão de todos os estados e de 5.121 municípios, 92% do total de municípios existentes no país.*

*Inicialmente, bastou formalizar a adesão e comprometer-se, no prazo estipulado pelo Conselho Gestor do FNHIS, a criar Fundo, Conselho de Habitação e a elaborar Plano Municipal de Habitação. No entanto, até janeiro de 2009, apenas 1.138 municípios haviam enviado ao Ministério das Cidades cópia da lei de criação do Fundo e somente 23 concluíram o Plano Habitacional.*

**O NÃO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES PACTUADAS NO TERMO DE ADESÃO INVIABILIZARÁ O ACESSO AOS RECURSOS DE 2009.**

Segundo a Lei Federal nº 11.124/05, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é composto por recursos advindos do: i) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); ii) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); iii) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). E, também, dos recursos provenientes de outros fundos que venham a compor o FNHIS. É importante salientar que existem, ainda, no Sistema os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) que atendem programas habitacionais específicos.

**O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)**, constituído pela Lei Federal nº 11.124/05 é resultado do projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991. É elemento essencial do SNH e centraliza todos os recursos orçamentários da União, ou administrados por ela, disponíveis para a moradia de baixa renda. Alimentam esse fundo, além das dotações do OGU classificadas na função habitação, os recursos do FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social), os recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação, e outras receitas patrimoniais e operacionais, além de doações e contribuições variadas.

Os recursos do FNHIS são aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos entes locais que aderirem ao Sistema, assegurando o atendimento prioritário às famílias de menor renda por meio de uma política de subsídios.

**Tabela 1** - Investimentos em habitação e urbanização de assentamentos precários.

<b>Recursos do OGU – PPA 2008 - 2011</b>		Note que os recursos para obras em assentamentos precários NÃO são onerosos, ou seja, não são empréstimos que devam retornar ao governo federal. Compreendem recursos do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento e também recursos do FNHIS. Estados e municípios solicitam recursos anualmente para a viabilização de obras e, na medida de disponibilidade e da aprovação da SNH, estes são repassados.
Ação	Valor previsto (R\$ em milhões)	
FNHIS	4.000	
Subsídio Habitacional	900	
Urbanização de Assentamentos Precários	7.313	
Saneamento Integrado	3.799	
<b>Total</b>	<b>16.012</b>	
Média Anual – 2008 - 2011	4.003	

**Tabela 2 - FGTS. Distribuição % das aplicações por Programa**

Programa	Orçado				Realizado				
	Ano	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Carta de Crédito Individual		45%	31%	42%	52%	52%	38%	72%	67%
Carta de Crédito Associativo Cohab's		2%	1%	1%	2%	1%	1%	1%	1%
Carta de Crédito Associativos/Entidades		8%	13%	8%	8%	7%	6%	7%	7%
Apoio à Produção Habitacional		0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Pró-Moradia		2%	3%	3%	1%	0%	3%	0%	0%
Operação Especial Carta de Crédito Associativo		2%	2%	1%	1%	2%	1%	2%	1%
Operação Especial Carta de Crédito Individual		5%	3%	2%	1%	5%	3%	3%	1%
Programa de Arrendamento Residencial – PAR		4%	13%	10%	10%	0%	12%	14%	14%
CRI - Certificado de Recebíveis Imobiliários		3%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Sub-Total Habitação		71%	68%	69%	75%	68%	65%	100%	92%
San p/ todos – s pub		1%	6%	20%	17%	1%	1%	0%	7%
San p/ todos – s priv		28%	26%	7%	7%	31%	34%	0%	0%
Pró – Comunidade		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Pró – Transporte		0%	0%	5%	1%	0%	0%	0%	1%
Sub-Total Saneamento e Infraestrutura		29%	32%	32%	25%	32%	35%	0%	8%
Total FGTS		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Demonstrações Financeiras do FGTS, publicadas pela CAIXA. Elaboração Consórcio Instituto Via Pública / LabHab-FUPAM / Logos Engenharia.

Notas: Os valores apresentados estão atualizados em R\$ de 2006 (pelo deflator do PIB) e as variações calculadas representam o crescimento real entre 2003 e 2006. Devido a mudanças nos programas de saneamento, na tabela acima, em 2003 e 2004, onde se lê Saneamento para Todos – Setor Público, leia-se FCP/ San e onde se lê Saneamento para Todos – Setor Privado, leia-se Pró-Saneamento.

**O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)**, desde a sua constituição na década de 1960, representa a principal fonte de recursos para o financiamento das políticas de habitação popular e saneamento. É regido por normas e diretrizes estabelecidas por seu Conselho Curador – CCFGTS –, composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos do governo federal. Parte substancial de seus programas está incorporada ao SNHIS, excluindo-se os voltados ao saneamento.

Desde os anos 1990 (governo FHC), a maior parte dos recursos do FGTS continua sendo dirigida para o programa Carta de Crédito Individual para as modalidades que compreendem cestas de materiais de construção e aquisição de imóveis usados. A produção de unidades por meio do programa Carta de Crédito Associativa é outra importante modalidade. Urbanização de favelas só é possível no Promoradia – programa com poucos recursos porque depende da capacidade de estados e municípios em contrair empréstimos (tabela 2).

### **As estratégias da PNH: financiamento, articulação entre recursos onerosos e não onerosos, política de subsídio e planejamento das ações**

Uma das propostas centrais da PNH consiste em articular recursos onerosos e não onerosos de maneira a ampliar o número de pessoas atendidas pela política. Como mencionado, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social tem um papel central da Política Nacional de Habitação, pois para ele devem ser canalizados os recursos não onerosos do governo federal destinados à política habitacional para fins de subsídio. O mesmo deverá acontecer nos estados e municípios, que também deverão dispor de fundos de habitação,



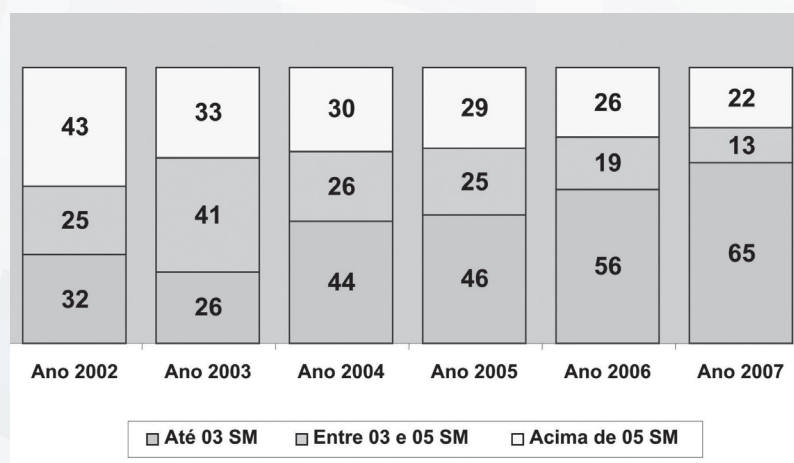
para onde deverão ser direcionados os recursos orçamentários do nível de governo correspondente, além de repasses do fundo nacional.



#### *Mais recursos do FGTS destinados para a baixa renda*

*A destinação percentual dos recursos do FGTS foi sendo alterada nos últimos anos para cumprir um dos princípios da PNH, que é o de priorizar o atendimento à população de menor renda. Isto tem sido possibilitado pela utilização do resultado das aplicações financeiras dos recursos do FGTS para subsídio habitacional, focado nas faixas de baixa renda.*

**Gráfico 1 - FGTS % Atendimento por faixa de Renda**



No sentido de otimizar a aplicação dos recursos existentes, propõe-se a definição de regras semelhantes na concessão de subsídio. As mesmas regras devem valer para todos os programas de modo a: ampliar o atendimento da população de baixa renda, alavancar financiamentos com recursos do FGTS e possibilitar uma melhor adequação do financiamento à capacidade de pagamento dos beneficiários.

Esse modelo, que ainda está em construção, propõe que quanto mais reduzidos forem os rendimentos das famílias a serem atendidas, maior deveria ser a participação dos recursos não onerosos no mix proposto. Gradativamente, quanto maior a renda, menor seria a porcentagem da parcela de subsídio, com aumento da utilização de recursos do FGTS.

Compondo-se com essa estratégia, outra ação fundamental é dinamizar o mercado habitacional para a classe média – a ser atendida com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE (poupança) e do Sistema Financeiro Imobiliário – de modo que este segmento possa deixar de utilizar o FGTS, que seria voltado para as faixas de renda mais baixas. As medidas já adotadas para ampliar o mercado habitacional privado, buscam gerar condições favoráveis para que esse mercado possa atender gradativamente setores médios com renda mais baixa.



## Legislação

*Veja as leis que tem contribuído para os avanços da política habitacional brasileira e que vem impulsionando o crédito imobiliário:*

- *A Lei 9.514 de 1997, que além da instituição do SFI, disciplina o instrumento da alienação fiduciária;*
- *A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, Lei n.º. 10.257;*
- *A criação do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e o estabelecimento do regime de afetação (MP 2.212/01, regulamentada somente em 2004, Lei 10.931), além do aperfeiçoamento dos instrumentos do SFI – LCI e CCI (MP 2.223/01);*
- *A instituição do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 2004 (Lei n.º. 10.859), e o estabelecimento da isenção de imposto de renda sobre ganhos de capital na venda de imóveis de qualquer valor desde que o valor recebido seja utilizado na compra de outro imóvel em um período máximo de 180 dias (MP 252);*
- *A Resolução n.º 460, de 14 de dezembro de 2004, cuja vigência teve início em maio de 2005, estabelecendo novas diretrizes para aplicação dos recursos do FGTS, destacando-se a nova distribuição entre as áreas orçamentárias que garante a alocação de 60% para Habitação Popular, 30% para Saneamento Básico, 5% para Infraestrutura Urbana e 5% para Habitação/Operações Especiais, e instituindo, ainda, novo modelo de concessão dos descontos dirigidos (subsídios) a financiamentos a pessoas físicas com renda familiar mensal bruta de até R\$ 1.500,00;*
- *A Lei 10.931 de 2004, que estabeleceu o patrimônio de afetação, com regime especial de tributação e o valor incontroverso nos contratos de financiamento;*
- *A criação, em 2005, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Lei n.º. 11.124.*

Assim, partindo-se de um mix das três fontes básicas de recursos destinadas à habitação (mercado, FGTS e fundo de subsídio) compostas de forma a atender todos os segmentos sociais necessitados de moradia, a PNH também pretende ajustar a capacidade de pagamento das famílias à necessidade de moradia.

Para que a estratégia tenha sucesso, é necessário racionalizar a aplicação de recursos com a formulação de Planos Habitacionais de Interesse Social, em nível municipal, estadual e federal. Os planos habitacionais, a serem articulados com os Planos Diretores, teriam o papel de estabelecer uma estratégia de enfrentamento do problema em cada unidade da federação, definindo programas específicos adequados à realidade local, de evitar concessão de créditos que excedesse os valores compatíveis com as necessidades locais, de prevenir o desperdício de recursos decorrente da adoção de tipologias e processos de produção de custo superior ao que determinada situação exigiria, como tem acontecido com frequência no Brasil.



Finalmente, dentro desta estratégia geral, a política urbana e o desenvolvimento tecnológico cumprem papel fundamental na busca indispensável pelo barateamento de custos da produção habitacional. A lógica adotada está baseada na busca pela aproximação ou redução da diferença entre os valores de financiamento e a capacidade de pagamento da população, visando reduzir o investimento global necessário para equacionar o problema e os recursos orçamentários para atender a população mais pobre.

O desafio de equacionamento entre o barateamento e a qualidade do produto habitacional não se limita aos aspectos institucionais e financeiros, mas envolve também a necessidade de uma nova abordagem técnica. Avalia-se que, ainda que houvesse recursos suficientes para produzir habitação em massa, os obstáculos tecnológicos impediriam um bom resultado, gerando desperdícios e ineficiência.

Outra estratégia importantíssima refere-se à necessidade de se criar instituições específicas no âmbito local para atuar na área habitacional e apostar na qualificação da administração para enfrentar a questão da habitação. É urgente a criação de mecanismos para tornar as administrações preparadas para o desafio de um grande impulso na intervenção sobre as cidades.

## **Desenho institucional, controle social e participação na PNH**

Não temos ainda o suficiente distanciamento para avaliar, de forma consistente, as ações desenvolvidas pelo governo Lula na área da habitação, uma vez que a implementação de uma nova política habitacional requer um conjunto de medidas de ordem institucional, financeira e técnica que demandam tempo. Mesmo com estas restrições, é possível detectar os avanços já conseguidos na implementação de uma nova política habitacional e urbana ao lado, contudo, de obstáculos que retardam e dificultam o seu surgimento.

Por um lado, é visível o empenho do governo federal em criar as condições institucionais para que se viabilize uma nova política urbana e habitacional no país. Malgrado a pequena estrutura organizacional do Ministério das Cidades, sua criação é um marco histórico não só porque ele é o mais importante órgão nacional responsável pelo problema da moradia desde a extinção do BNH, como porque sua concepção, que pressupõe um tratamento integrado da questão urbana, representa um avanço em relação à tradicional fragmentação que tem sido regra na gestão pública. A este ministério agregaram-se as políticas setoriais urbanas, de saneamento, de habitação e de transporte, e a transversalidade do planejamento territorial e da regularização fundiária urbana. Coube-lhe, ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

É importante enfatizar que para a PNH o estabelecimento de instâncias institucionalizadas que exerçam o controle social é um elemento basilar. Devido à sua importância estrutural, a criação de instâncias congêneres nos estados e municípios tornou-se um dos condicionantes para o acesso aos recursos do FNHIS.

Fazem parte dos agentes de controle social, no Sistema Nacional de Habitação, o Conselho das Cidades e, no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

## 5.1 - Conselho das Cidades

Do ponto de vista da implementação institucional da PNH, um dos principais avanços ocorreu na construção da instância de participação e controle social da política urbana, o Conselho das Cidades (ConCidades), cujos membros são eleitos a partir da Conferência Nacional, sendo composto por quatro Câmaras Técnicas (ligadas às quatro secretarias nacionais do Ministério das Cidades).

As Conferências das Cidades permitem mobilizar governos, assembléias e câmaras legislativas, movimentos populares, ONGs, entidades empresariais e profissionais, sindicatos de trabalhadores e instituições acadêmicas, para o debate e a formulação de propostas de políticas setoriais e integradas para Habitação, Saneamento Ambiental, Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Planejamento Territorial. As conferências são realizadas a cada três anos em todas as esferas de governo.

O ConCidades foi empossado em abril de 2004 com objetivo de construir uma política de desenvolvimento urbano, fortalecendo a construção de políticas públicas que comprometidas com o acesso a todos os cidadãos ao direito à cidade. Está vinculado ao Ministério das Cidades e é composto de 86 titulares sendo: 23 representantes de movimentos populares; 16 do poder público federal; 9 do poder público estadual; 12 do poder público municipal; 08 dos empresários; 08 dos trabalhadores; 6 das entidades profissionais e 04 de organizações não-governamentais. Também integram o Plenário do ConCidades, com direito a voz e sem direito a voto, 9 representantes dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos representantes legais, na condição de observadores, condicionando o direito de participar à existência de Conselho Estadual das Cidades, ou outro órgão colegiado com atribuições compatíveis no âmbito da respectiva unidade da federação. Os membros do ConCidades tem mandato de três anos, podendo ser reconduzidos.

Desde a instalação do primeiro Conselho, em 2004, foram aprovadas várias resoluções, como as propostas da Política Nacional de Habitação, Política Nacional de Saneamento, Política Nacional de Trânsito, Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos.



### *Conferência das Cidades:*

*Um marco na democratização da gestão das políticas urbanas e habitacionais*

*No processo preparatório para a Conferência das Cidades, os municípios realizam conferências de caráter local e elegem delegados para conferências estaduais, que ocorrem em todas as 27 Unidades da Federação. Nestas elegem-se os delegados para a Conferência Nacional. Outros são indicados pelas entidades nacionais ligadas às políticas urbanas. Participa da Conferência um amplo número de delegados por segmento social ou institucional: movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, pesquisadores, universidades, ONG's, profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda das instituições governamentais e legislativas.*

*Até o presente momento, ocorreram três Conferências das Cidades, em 2003, 2005 e 2007.*

**Quadro 1** - Conferências Estaduais e Municipais

<b>Etapas</b>	<b>Dados</b>	<b>1.<sup>a</sup> Conferência</b>	<b>2.<sup>a</sup> Conferência</b>	<b>3.<sup>a</sup> Conferência</b>
<b>Preparatórias</b>	Total de Conferências Municipais	1.430	869	1.554
	Total de Conferências Regionais	150	243	150
	Total de Municípios que participaram	3.457	3.120	3.277
	Total de Conferências Estaduais	27	27	27

Fonte: CEM/Cebrap, Ministério das Cidades. Elaboração: consórcio Via Pública/FUPAM/Logos Engenharia.

## 5.2 - Conselho Gestor do FNHIS

O Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS), também integrante da estrutura do Ministério das Cidades, é um órgão de caráter deliberativo, composto de forma paritária por órgãos e entidades do poder executivo e representantes da sociedade civil. A ele cabe:

- Estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observados a PNH, a Lei n.º 11.124/2005, o Plano Nacional de Habitação e as diretrizes do Conselho das Cidades;
- Aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;
- Deliberar sobre as contas do FNHIS;
- Dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;
- Aprovar seu regimento interno.

As competências deste Conselho são, portanto, específicas, direcionadas ao controle social do FNHIS. Não competem ou se sobrepõem às funções e competências do ConCidades, descrito anteriormente.

De acordo com a Lei n.º 11.124/2005, a composição do Conselho Gestor é paritária e seus 24 membros devem ser integrantes do Conselho das Cidades. Seus membros representam a administração pública federal (com 12 representantes) e organizações da sociedade civil (com 12 representantes: 4 representantes de entidades vinculadas aos movimentos populares, 3 de entidades vinculadas aos trabalhadores, 3 de entidades da área empresarial, 1 da área acadêmica, profissional ou de pesquisa e 1 de ONG).

Diferentemente do Conselho das Cidades, o CGFNHIS não atua com assessoria de Comitê Técnico, contando com o apoio técnico e administrativo da Secretaria Nacional de

Habitação para o exercício de suas competências. Desde sua instituição, tem funcionado com regularidade com, no mínimo, quatro reuniões por ano.

### 5.3 - Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS)

O Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS) - mesmo não integrando diretamente o SNHIS – tem, na forma definida pela Lei Federal nº 11.124/2005, um papel fundamental na implementação do Sistema, na medida em que delibera sobre a principal fonte estável de recursos do SNHIS e parte substancial dos programas da PNH, cabendo-lhe:

- Estabelecer diretrizes para aplicação dos recursos do FGTS, o que inclui a distribuição dos recursos de acordo com as áreas de aplicação (habitação, saneamento, infraestrutura urbana), as unidades da federação e as faixas de renda, além de definir as condições financeiras para a aplicação dos recursos;
- Aprovar os orçamentos anuais para a aplicação dos recursos do FGTS, incluindo o montante de desconto (subsídio), de acordo com a política definida pelo Ministério e pelo Conselho das Cidades, respeitando a sustentabilidade dos recursos do FGTS;
- Appreciar as alterações propostas pelo Ministério das Cidades para a adequação dos atuais programas do Fundo às diretrizes da PNH e dar as diretrizes ao agente operador para implementá-las;
- Viabilizar fontes estáveis de recursos para a realização da Política de Habitação de Interesse Social.

Cabe ao CCFGTS, portanto, definir o montante anual e condições de aplicação de parte dos recursos para implementação da política federal de subsídio e da principal fonte onerosa de financiamento dos programas federais para habitação de interesse social.

O CCFGTS apresenta uma composição diferente dos conselhos até aqui descritos. É ligado ao Ministério do Trabalho e Emprego, cujo ministro o preside (o Ministério das Cidades ocupa a vice-presidência). É constituído por um colegiado tripartite composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo federal, atendendo ao disposto no art. 10 da Constituição Federal, que determina essa composição quando os interesses de trabalhadores e empregadores se fizerem presentes em colegiados dos órgãos públicos. O Conselho Curador do FGTS é formado por 8 representantes do governo federal, 4 representantes dos trabalhadores e 4 representantes dos empregadores.



*Controle social na destinação de recursos para habitação*

*Como vimos, as principais fontes de recursos que alimentam a Política Nacional de Habitação, bem como suas propostas e diretrizes, estão submetidas ao controle social por meio de Conselhos.*

*Isto tem garantido um verdadeiro processo democrático na alocação dos recursos para habitação?*

*Qual a sua avaliação?*

## Plano Nacional de Habitação - PlanHab



O Plano Nacional de Habitação – PlanHab é um dos instrumentos previstos para a implantação da nova Política Nacional de Habitação. O principal objetivo do PlanHab é planejar as ações públicas e privadas, no médio e longo prazo, com o propósito de formular uma estratégia do Governo Federal para enfrentar as necessidades habitacionais do país, considerando o perfil do déficit habitacional, a demanda futura por moradia e a diversidade do território nacional.

A elaboração do PlanHab teve início em julho de 2007 e foi finalizada em dezembro de 2008, sob coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e com a consultoria, contratada em processo licitatório, do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, LabHab/FAU-USP e Logos Engenharia. O documento apresentado à Secretaria Nacional de Habitação em dezembro de 2008 representa a finalização desse intenso trabalho de elaboração participativa e é a versão para debate nacional das propostas do Plano, devendo agora ser pactuado com todos os segmentos da sociedade.

Vale destacar que o PlanHab se caracteriza simultaneamente como um plano estratégico de longo prazo e como um plano de ação, ou seja, uma ferramenta de planejamento com propostas que são operacionais e que devem ser implementadas no curto, médio e longo prazo. Por isso as suas propostas e estratégias de ação e suas etapas de implementação se articulam à elaboração dos Planos Plurianuais - PPAs e até o ano de 2023 (2011, 2015, 2019 e 2023), devendo ser revisto a cada quatro anos, a partir de uma avaliação do período anterior e da análise dos novos cenários e projeções, capazes de orientar o período seguinte.

A elaboração do PlanHab contou com um intenso processo participativo que, desde o começo, envolveu todos os segmentos da sociedade civil, buscando pactuar visões sobre o cenário habitacional brasileiro e sobre propostas que fossem surgindo no processo de discussão. Além das reuniões com canais institucionais de controle social e participação e reuniões com segmentos da sociedade – movimentos populares, empresários, entidades técnicas e acadêmicas, organizações não-governamentais (ONGs) e poder público municipal e estadual –, sua construção envolveu, também, instâncias de acompanhamento do trabalho, espaços específicos de participação, como seminários nacionais e regionais, discussões com segmentos da sociedade civil organizada, mesas com especialistas e representantes de organizações.



*A experiência de elaboração participativa do PlanHab pode servir de referência para a elaboração dos Planos Locais de Habitação. O importante é compreender que o envolvimento e o engajamento da sociedade local, por meio das organizações atuantes na área habitacional e urbana, é essencial para garantir a pactuação de estratégias de ação e o comprometimento com as propostas que serão definidas nos Planos.*

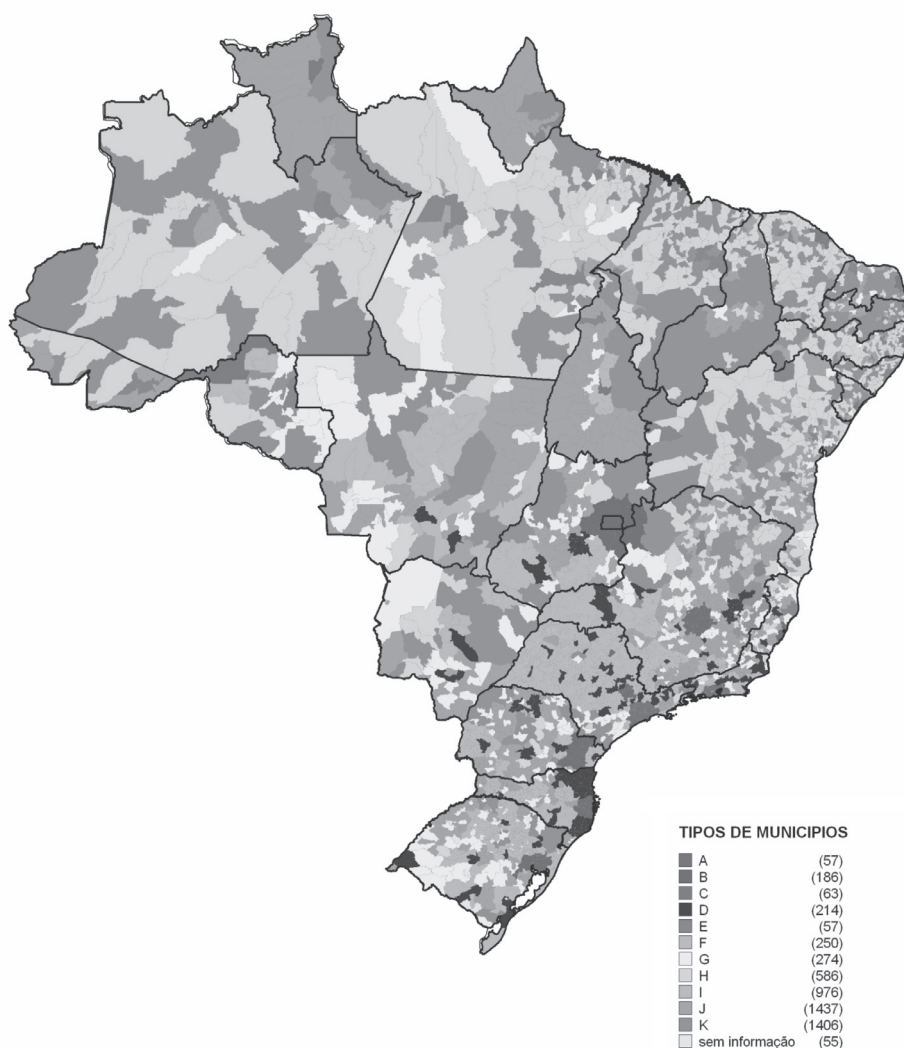
Para a elaboração do diagnóstico do PlanHab, a Secretaria Nacional de Habitação contratou, previamente, estudos técnicos que foram estratégicos para a definição do Plano. Esses estudos estão disponíveis no site do Ministério das Cidades e podem servir de fonte de consulta para a elaboração dos Planos Locais de Habitação. Os estudos são: o “Déficit Habitacional no Brasil”, produzido pela Fundação João Pinheiro, a “Projeção da Demanda Demográfica Habitacional”, produzido pelo CEDEPLAR/UFMG e ainda, os estudos “Aplicações de Geoprocessamento para a Política de Habitação em Assentamentos Precários” (que resultou na produção de cartografias de 361 municipais, e na publicação Assentamentos Precários no Brasil Urbano) e “Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros e Déficit Habitacional”, produzidos pelo Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap. Ao longo do curso abordaremos cada um desses estudos e as possibilidades de utilização na elaboração dos Planos Locais de Habitação.

Inicialmente, salientamos que todas as propostas e estratégias de ação estão estruturadas em uma análise regional da diversidade da questão habitacional no país. Essa análise foi sintetizada (Quadro 2) em uma tipologia de municípios que agrupa todos os municípios brasileiros em 11 categorias de cidades.

**Quadro 2** – Tipologia de municípios utilizada nas análises do PlanHab

	Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo
Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes	A Metrópoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. São denominadas metrópoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros.
	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul
	B Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades pólo em suas respectivas regiões.
Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste
	C Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade
	Agglomerados e centros regionais do Centro-Sul
Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes	D Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.
	Agglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste
	E Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades pólo situadas em microrregiões de menor dinamismo.
Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes	Centros urbanos em espaços rurais prósperos
	F Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios.
	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo
Municípios com população com menos de 20 mil habitantes	G Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes.
	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza
	H Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo.
Municípios com população com menos de 20 mil habitantes	I Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
	J Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
	K Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica

**Mapa 1** - Tipologias de municípios do PlanHab



Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, LabHab-FUPAM, Logos Engenharia, a partir de dados do Observatório das Metrôpoles/ MCidades, 2005.

Para saber mais sobre as tipologias do PlanHab, orientamos que você acesse o documento completo disponível no site do Ministério das Cidades. Lá você encontrará uma explicação da metodologia utilizada e, também, uma descrição de cada uma das tipologias de municípios. Caso você queira saber sobre a tipologia de seu município, propomos que você acesse a tabela do estudo.



#### **Caracterização dos Tipos de Municípios - Estudos Técnicos PlanHab**

<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/biblioteca/Tipologia%20de%20Municipios%20do%20PlanHab.pdf>

#### **Classificação dos municípios brasileiros segundo a tipologia do PlanHab**

<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/biblioteca/Tipologia%20de%20Municipios%20-%20PlanHab.pdf>



Para os objetivos desse curso, destacamos agora as principais propostas do Plano Nacional de Habitação inseridas em seus quatro eixos estratégicos:

- a) Financiamentos e subsídios;
- b) Arranjos e desenvolvimento institucional
- c) Cadeia Produtiva da Construção Civil;
- d) Estratégias urbano fundiárias

## 6.1 - A estratégia no eixo Financiamento e Subsídios

O eixo **Financiamentos e subsídios** parte do objetivo de criar um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda onde se concentram as necessidades habitacionais.

Assim, o PlanHab estabelece as seguintes estratégias no eixo Financiamentos e Subsídios:

1. Ampliar os recursos não onerosos destinados à habitação de interesse social, garantindo estabilidade e previsibilidade;
2. Destinar recursos do FNHIS para urbanização e regularização de assentamentos precários e produção de unidades novas para as famílias sem capacidade de tomar financiamento (Grupo de Atendimento 1 – ver box à frente para maiores explicações sobre a estratificação das famílias em grupos de atendimento);
3. Reduzir os custos e ampliar o orçamento do FGTS para ampliar o financiamento às famílias que necessitam de subsídio parcial (Grupos de Atendimento 2 e 3);
4. Criar a Carta de Subsídio para operacionalizar com agilidade a política de subsídios, com recursos do FGTS e do SNHIS;
5. Criação do Fundo Garantidor para reduzir o risco de crédito do agente financeiro e garantir o atendimento às faixas de baixa renda com alto risco de crédito. O foco do fundo é o Grupo de Atendimento 2;
6. Estimular, através de direcionamento, a utilização de recursos do SBPE para financiar imóveis destinados ao Grupo de Atendimento 4.

A criação de um novo modelo de financiamento e subsídio é essencial no equacionamento das necessidades habitacionais no Brasil<sup>2</sup> e é a pedra angular da estratégia traçada no PlanHab.

Neste eixo, os principais desafios são a insuficiência de renda de parte significativa da população para acessar uma solução habitacional adequada, o alto custo do bem habitação, as dificuldades do financiamento a longo prazo, a reduzida capacidade de poupança e de investimento presentes no país e a necessidade de enfrentamento de um déficit habitacional e uma demanda futura de grande escala.

Frente ao quadro das fontes de recursos para habitação existentes no país, ampliar os recursos não onerosos e potencializar a utilização dos recursos onerosos, sobretudo do FGTS, é essencial. O FGTS é um fundo saudável, com grande disponibilidade de recursos e estruturado para apoiar o acesso à moradia, mas encontra-se limitado devido à renda insuficiente

<sup>2</sup>As necessidades habitacionais brasileiras entre 2005 e 2023 compreendem o déficit habitacional, calculado em 7,9 milhões de domicílios – conforme estudo da Fundação João Pinheiro para o Ministério das Cidades – e a demanda demográfica habitacional, calculada em 27 milhões de domicílios – conforme estudo do CEDEPLAR/UFMG para o Ministério das Cidades.

de parte significativa das famílias que necessitam de atendimento habitacional. As estratégias propostas buscam viabilizar a utilização massiva deste funding, sem afetar a sua sustentabilidade, ao mesmo tempo em que se propõe a criação de mecanismos para subsidiar as famílias que não têm condições de assumir o pagamento de um financiamento habitacional.

Outra importante proposta nesse eixo é a estruturação de um modelo de garantias e seguros, com a criação de um “Fundo Garantidor de Financiamentos Habitacionais”. Esse Fundo terá o objetivo de viabilizar o acesso ao financiamento de longo prazo para famílias com capacidade de pagamento mensal, classificadas como alto risco de crédito pelas instituições financeiras, mediante estímulos ao credor e ao devedor. Trata-se, portanto, de possibilitar o acesso ao bem habitacional às famílias que têm capacidade de tomar um financiamento, mas que, atualmente, têm rendimento considerado insuficiente para um financiamento de longo prazo. Esse Fundo Garantidor também possibilitará uma maior utilização dos recursos de financiamento do FGTS, que poderão ser complementados com recursos a fundo perdido do OGU/FNHIS, por meio de um programa de subsídios habitacionais, a ser criado, capaz de chegar com rapidez às famílias de baixa renda.



#### *Grupos de Atendimento adotados pelo PlanHab*

*Para potencializar a aplicação dos subsídios (recursos a fundo perdido) com vistas à ampliação da abrangência do atendimento habitacional, foram previstos Grupos de Atendimento de acordo com diferenças de renda familiar regional, capacidade de acessar um financiamento e de acordo com as fontes de recurso que possam viabilizar esse financiamento.*

	Capacidade Financeira	Necessidades	Fontes de Recursos
Grupo 1	Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento.	12,9	FNHIS
Grupo 2	Famílias que acessam ao financiamento habitacional, mas que requerem subsídio de complemento e equilíbrio	11,6	FGTS / FNHIS Financiamento com subsídio
Grupo 3	Famílias que podem acessar ao financiamento habitacional com subsídio de equilíbrio.	4,8	FGTS / SBPE
Grupo 4	Famílias com capacidade de assumir financiamento habitacional	3,7	FGTS / SBPE
Grupo 5	Famílias com capacidade de acesso a um imóvel através de financiamento de mercado	1,9	SBPE

Fonte: Elaboração do Consórcio Instituto Via Pública / LabHab-FUPAM / Logos Engenharia.

## 6.2 - A estratégia no eixo Arranjos e Desenvolvimento institucional

Para o eixo Arranjos e Desenvolvimento Institucional, o PlanHab adota o objetivo de implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social. Para alcançar esse objetivo, é essencial que as instituições públicas e os demais agentes privados operem sob uma mesma ótica, em torno de conceitos e foco de atuação comuns, por meio de programas e ações articuladas a partir de diretrizes nacionais e das seguintes estratégias:

1. Fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências de cada nível de governo no SNHIS;
2. Fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS;
3. Garantir o controle social e a participação da sociedade na implementação da política e dos planos habitacionais nas três esferas federativas;
4. Criar o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana para bonificar com maior acesso aos recursos federais os entes federativos que se qualificarem para gerir adequadamente o setor habitacional;
5. Capacitar os vários agentes do SNHIS para garantir repertório comum, agilidade e qualidade na implementação do PlanHab;
6. Instituir o sistema de informações da habitação a partir do cadastro nacional CAD-Único completado com informações para a gestão e avaliação da política habitacional;
7. Criar um sistema de monitoramento e avaliação que permita o controle dos resultados e a revisão periódica do PlanHab.

## 6.3 - A estratégia no eixo Política Urbana e Fundiária

O PlanHab considera fundamental dar atenção especial à questão do acesso à terra urbanizada e à dinâmica urbana como um eixo estratégico para a implementação das propostas de política habitacional. Não poderia ser diferente, já que a questão da habitação é, fundamentalmente, um problema urbano. Além de não ser possível produzir moradias sem uma base fundiária, o uso residencial ocupa a maior parte das cidades, com fortes relações com as políticas de ordenamento territorial, mobilidade e saneamento.

Dado o caráter especulativo da apropriação privada, a escassez relativa da terra apta para a moradia e os impactos urbanos e ambientais da sua localização, o equacionamento das necessidades habitacionais exige a estruturação de uma estratégia específica para garantir o acesso à terra legalizada e urbanizada, assim como a regularização fundiária de assentamentos informais, combatendo o patrimonialismo e estimulando os vários agentes a adotarem políticas que alterem a maneira como as cidades brasileiras têm se desenvolvido.

Em geral, as leis urbanísticas são omissas ou destinam parcelas ínfimas do solo urbano aos mercados populares, dificultando e encarecendo o acesso à terra para Habitação de Interesse Social (HIS), influenciando na formação de assentamentos precários. O equacionamento das necessidades habitacionais exige que este processo seja estancado, evitando-se

que os subsídios sejam transferidos para a especulação imobiliária. Por isto, os aspectos urbanos e fundiários são estratégicos no PlanHab, cabendo aos municípios um papel essencial para o sucesso dos objetivos traçados, isto é:

- Garantir acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS (unidades prontas ou lotes) na escala exigida pelas metas do PlanHab;
- Regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda.

Para alcançar os objetivos, foram traçadas as seguintes estratégias:

1. Incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários e informais no PL 3.057/2000 (que altera a Lei 6.766/79 que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas);
2. Estimular os municípios a adotarem instrumentos que facilitem o acesso à terra urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana;
3. Dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social;
4. Produzir e regularizar a Habitação de Interesse Social nos imóveis da união;
5. Criar o subsídio localização para viabilizar a produção e a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas;
6. Aplicar os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001;
7. Revisar as ações possessórias no Código de Processo Civil.

### **6.3 - A estratégia no eixo Cadeia Produtiva da Construtiva Civil**

Outro eixo importante para potencializar o acesso à moradia digna relaciona-se às medidas para dinamizar a cadeia produtiva da construção civil. Tratam-se de medidas que possibilitarão ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de HIS e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade na produção. Para tanto, foram estabelecidas as seguintes estratégias:

1. Desonerar o processo de produção da Habitação de Interesse Social, garantindo que os incentivos gerem efetivamente uma redução no custo e o aumento na oferta da moradia;
2. Dar agilidade aos procedimentos de aprovação de empreendimentos habitacionais, buscando simplificar o processo de licenciamento no âmbito local e criando um ambiente favorável à celeridade dos registros cartoriais;
3. Modernizar processos de produção a partir do incentivo à utilização de materiais, componentes, sistemas e tecnologias adaptadas às características regionais e adequadas às especificidades da HIS;
4. Estabelecer normas gerais aplicáveis em todo o território que dêem homogeneidade às exigên-

cias para a Habitação de Interesses Social;

5. Capacitação de mão de obra e de profissionais que trabalham no setor habitacional voltado à HIS, buscando alcançar maior qualidade nos projetos e no processo de construção;
6. Apoio ao autoempreendimento da casa própria e aos processos com autogestão e cooperativados.

## **6.5 - A articulação dos eixos estratégicos e a implementação do PlanHab**

Cada um dos eixos estratégicos foi detalhado no Plano Nacional de Habitação, sendo fundamental dar andamento a sua implementação. É fundamental salientar que esses eixos estão intrinsecamente articulados e que não haverá alterações substanciais no quadro da política habitacional no país se não houver ações nas quatro frentes. Apesar de ser ponto-chave na proposta, a questão financeira não é a única para se alcançar os objetivos do PlanHab. Os obstáculos no âmbito institucional para a implementação em larga escala, os constrangimentos da cadeia produtiva, cujos produtos, em geral, não estão adequados para atender à demanda prioritária e o gargalo que representa a terra urbanizada e regularizada para a produção da HIS em condições urbanas adequadas poderão ser impeditivos para que os recursos sejam aplicados corretamente e para que alcancem a população-alvo que o plano quer atender. Ações nos quatro eixos devem, portanto, ser implementadas concomitantemente para que o PlanHab alcance os objetivos traçados.

Finalmente, é importante ressaltar que o PlanHab é um desdobramento da Política Nacional de Habitação, que vem sendo implementada desde 2004. Não é uma carta de intenções, retórica, pois partiu de diretrizes consolidadas, dialogou com as ações que estão em curso e com os atores concretos que atuam no setor, propondo uma estratégia articulada a um conjunto de iniciativas, algumas que já estão sendo adotadas para transitar da situação atual para o horizonte esperado.

O processo de planejamento proposto implica uma estratégia de longo prazo articulada a sua implantação, definindo etapas com objetivos e ações prioritárias, em busca de efetividade. Como mencionado, a implementação do PlanHab está dividida em três etapas, vinculadas aos PPA's, sendo que a primeira, entre 2009 a 2011, é uma transição, que dialoga com o contexto atual, propondo medidas de curto prazo capazes de gerar efeitos imediatos na direção proposta. Na segunda etapa, espera-se consolidar o novo modelo e, na terceira, colher os resultados, avançando-se em direção ao equacionamento das necessidades habitacionais do país.

No curto prazo, a implementação do PlanHab pode, ainda, dar um sentido mais estratégico às medidas anticíclicas tomadas pelo governo federal para dinamizar o setor imobiliário e manter a atividade econômica e o nível de emprego nesse período de crise internacional, visando atenuar suas repercussões no país. Neste sentido, a articulação com um plano de longo prazo, focado no desenvolvimento econômico e social do país, no qual os recursos alocados podem dinamizar o setor produtivo e, ainda, gerar um forte impacto na política social, dando um sentido muito mais estratégico ao programa habitacional que o governo federal anunciou no início de 2009.



## Bibliografia

BONDUKI, N. “**Política habitacional en Basil del regime militar al gobierno Lula: desafios y impasses.**” In CIUDAD Y TERRITORIO - Estudios Territoriales. Madri - Espanha, Ministério de Vivienda, Vol. XXXVII, nº 145-146 otoño-invierno 2005.

BONDUKI, N.; ROSSETTO R. **Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.** In: Ministério das Cidades/ Aliança de Cidades/ DENALDI, R. (org.). Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política habitacional e a integração de assentamentos precários:** parametros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2ª reimpressão, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.** Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia Básico dos Programas Habitacionais.** Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação.** Cadernos M.Cidades nº 4, Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação/ Centro de Estudos da Metrópole/ CEBRAP. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional.** Brasília: Ministério da Cidades, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação/ Centro de Estudos da Metrópole/ CEBRAP **Assentamentos precários no Brasil urbano.**, Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação/ CEDEPLAR/ UFMG. **Projeto projeção da demanda demográfica habitacional, o déficit habitacional e assentamentos subnormais.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Programa Habitação de Interesse Social. Ação: Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social. **Manual para apresentação de propostas** – 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Consórcio PlanHab.

**Plano Nacional de Habitação - contribuições dos seminários regionais**". Caderno PlanHab I. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

Ministério das Cidades/ Aliança de Cidades/ DENALDI, R. (org.). **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/ MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Déficit Habitacional no Brasil 2005**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.



*Os estudos contratados e documentos produzidos pelo Ministério das Cidades e a legislação específica estão disponíveis em:*

*<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/biblioteca>*

*<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab>*

*<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/biblioteca-planhab/>*

*<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/legislacao>*

## Legislação



BRASIL. Lei nº 9.514, de 1997, que além da instituição do SFI, disciplina o instrumento da alienação fiduciária.

BRASIL. Lei nº 10.859. A instituição do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o estabelecimento da isenção de imposto de renda sobre ganhos de capital na venda de imóveis de qualquer valor desde que o valor recebido seja utilizado na compra de outro imóvel em um período máximo de 180 dias.

BRASIL. Lei 10.931, de 2004. Estabeleceu o patrimônio de afetação, com regime especial de tributação e valor incontroverso nos contratos de financiamento.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de outubro de 2001. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL. Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004.



Secretaria Nacional  
de Habitação

Ministério  
das Cidades







# Módulo 2

## PLHIS

No Módulo I discutimos o contexto do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). No Módulo II vamos tratar da elaboração do PLHIS e para tanto subdividimos seu conteúdo em três partes. Na primeira parte, Aula 03, será discutida a metodologia para elaboração do PLHIS. Na segunda parte, que reúne as aulas de 04 a 07, trataremos do Diagnóstico do PLHIS. As aulas 04, 05 e 06 apresentam subsídios para elaboração do Diagnóstico e a Aula 07 apresenta um roteiro comentado para elaboração do mesmo. Na Aula 08 serão discutidas as estratégias de ação do PLHIS.

PLHIS Módulo II	Metodologia	Aula 03 PLHIS: Metodologia, princípios de diretrizes
	Diagnóstico	Aula 04 Necessidades Habitacionais
		Aula 05 Assentamentos precários: Identificação, caracterização e tipos de intervenção.
		Aula 06 Produção Habitacional
Estratégias de Ação	Aula 07 PLHIS: Roteiro para produção do diagnóstico do setor habitacional	
		Aula 08 PLHIS: Estratégias de ação



Secretaria Nacional  
de Habitação

Ministério  
das Cidades



# Aula 3

## *Metodologia, princípios e diretrizes*

Rosana Denaldi e Tássia Regino

### Introdução

Os conteúdos e procedimentos para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) estão estabelecidos na publicação Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), produzido pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

Segundo o Guia de Adesão ao SNHIS, o PLHIS deve ser entendido como “um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação de intervenção que expressem o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais e institucionais quanto à orientação do planejamento local do setor habitacional, especialmente à habitação de interesse social, (...) tendo por base o entendimento dos principais problemas habitacionais identificados na localidade”.

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) recomenda que a elaboração ou revisão do PLHIS seja desenvolvida em três etapas: Proposta Metodológica, Diagnóstico do Setor Habitacional e Estratégias de Ação. Cada etapa deve corresponder a um produto específico e o documento final que consolida o PLHIS deve ser resultado do conjunto desses produtos.

A Proposta Metodológica, que estrutura as duas etapas posteriores, norteia procedimentos, define conteúdos e estabelece como a proposta deverá ser pactuada com a sociedade. O Diagnóstico deve reunir informações a respeito do déficit habitacional (quantitativo e qualitativo), identificar os assentamentos precários e levantar suas características urbanísticas, ambientais, sociais e fundiárias. Deve, também, estimar a evolução das necessidades habitacionais e dimensionar os recursos necessários para enfrentar o problema. A estratégia de ação, por sua vez, consiste na definição de mecanismos para resolver os principais problemas, especialmente no que se refere à habitação de interesse social. Nela devem constar: as diretrizes e objetivos da política local de habitação; as linhas programáticas e ações; as metas a serem alcançadas e a estimativa dos recursos necessários para atingi-las, por meio de programas ou ações, identificando-se as fontes existentes; e ainda, os indicadores que permitam medir a eficácia do planejamento.

A Resolução nº 09/2007 do CGFNHIS integrou esta Ação ao orçamento do FNHIS para o PPA 2008/2011 e a Resolução nº 13/2007 destinou 3% dos recursos do Fundo para apoio aos planos. O “Manual para Apresentação de Propostas - 2007. Ação: Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social” apresenta fundamentos técnicos e orientações referentes ao processo de apresentação e seleção das propostas.



Veja também o Guia de Adesão do Sistema Nacional de Interesse Social (SNHIS) 2008, disponível no sítio eletrônico [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

É importante destacar que a maioria dos municípios brasileiros enfrentará dificuldades para elaborar o PLHIS como recomenda a SNH e estabelece o referido Guia de Adesão. A capacidade institucional dos municípios brasileiros é muito desigual. Como mencionado anteriormente, neste quadro, faz sentido diferenciar o conteúdo do PLHIS em função do estágio de desenvolvimento institucional do município e das especificidades locais e regionais. Uma estratégia possível é definir conteúdos mínimos e complementares e priorizar a realização de diagnósticos que identifiquem as necessidades habitacionais. Devemos considerar ainda que, no caso dos municípios com limitada capacidade institucional, o conteúdo integral estabelecido seja elaborado num processo gradual e contínuo de planejamento e capacitação.



## Atividades-chave do processo de elaboração da Proposta Metodológica do PLHIS

Segundo as definições do Ministério das Cidades, a Proposta Metodológica do PLHIS deve ser formulada com vistas a organizar o processo de trabalho de elaboração do PLHIS e de debate com a sociedade, detalhando como se pretende chegar às etapas e produtos contratados nas condições concretas de cada local.

Diante desta diretriz, recomenda-se como atividades fundamentais para o cumprimento desta etapa do processo de trabalho:

1. Constituição da equipe coordenadora do PLHIS no Município;
2. Levantamento preliminar de dados, como:
  - a) Mapeamento dos atores institucionais que atuam/ intervêm na questão habitacional, compreendendo:
    - Atores da instituição responsável pela elaboração do PLHIS/PEHIS (município ou estado). Esse mapeamento pode resultar, eventualmente, em alterações na Equipe de Coordenação composta inicialmente; e
    - Atores dos demais níveis de Governo/ Poder Público.
  - b) Mapeamento dos atores sociais que atuam/ intervêm na questão habitacional. Recomenda-se que neste mapeamento seja considerado, como referência, o agrupamento atual de representação da sociedade no Conselho de Cidades; e

- c) Mapeamento da disponibilidade de informações acerca do problema urbano-habitacional local.
3. Construção da Proposta Metodológica pela instituição responsável pela elaboração do PLHIS e pela consultoria contratada, quando for o caso. Recomenda-se a realização de seminários/oficinas de nivelamento técnico e planejamento entre os atores técnicos envolvidos;
4. Debate da Proposta Metodológica com a sociedade organizada, na instância em que for definida, podendo ser o Conselho Municipal/ Estadual, caso exista. Nesta atividade, constitui elemento central do debate a forma como se propõe a participação da sociedade na discussão das etapas subsequentes do PLHIS; e
5. Elaboração do texto final da Proposta Metodológica, produto de medição da etapa 1.



*No caso dos municípios que recebem recursos do Ministério das Cidades para a elaboração do PLHIS, a 1ª medição de execução de serviços tem como produto a Proposta Metodológica.*

*Conteúdos básicos da 'Proposta Metodológica':*

- 1. Estrutura de coordenação e organização dos trabalhos;*
- 2. Definição das atribuições e responsabilidades da equipe municipal e dos consultores contratados;*
- 3. Estratégia de comunicação, mobilização e participação da população, com identificação dos diferentes atores sociais e institucionais;*
- 4. Mecanismos de participação popular e de acesso às informações;*
- 5. Cronograma de atividades e procedimentos para a execução das etapas subsequentes.*

## O conteúdo da Proposta Metodológica



Como já dito, no âmbito da proposta metodológica serão definidos os conteúdos, estabelecidos os procedimentos para elaboração do plano e os mecanismos de efetivação da participação da sociedade no processo de construção do plano. Isso implica em, inicialmente, identificar o contexto local, requisito para definição do conteúdo e da estratégia de elaboração do PLHIS.

### 3.1 - Contexto

O contexto a ser abordado no texto da proposta metodológica refere-se ao mapeamento dos atores institucionais e sociais, identificação da base de dados existentes e à capacidade administrativa para execução dos trabalhos.

### 3.1.1 - Atores institucionais

Nesta etapa, deve-se mapear os atores institucionais que atuam ou intervêm na questão habitacional no nível de governo que elaborará o plano. Trata-se de levantar todos os órgãos da administração direta ou indireta (secretarias, coordenadorias, diretorias) que devem ser envolvidos, assim como outros atores externos.

É muito importante que participe da equipe o conjunto de atores que interajam com a política habitacional. No caso do PLHIS (esfera municipal), provavelmente será necessário envolver, entre outros, os setores responsáveis pelas áreas de planejamento e controle urbano, meio ambiente, saneamento integrado e finanças. As áreas-meio, como finanças e planejamento de governo, podem contribuir para que, ao final, tenha-se um plano consistente com o horizonte orçamentário e financeiro da cidade. As áreas que têm ou podem sistematizar informações locais podem contribuir com o levantamento e sistematização de informações para a produção do Diagnóstico. As áreas de planejamento urbano e ambiental devem contribuir para articular o PLHIS com os planos e legislações urbanística e ambiental.

Deve-se buscar, também, o envolvimento de outros atores externos, de outras instâncias e esferas de governo, como órgãos estaduais ou regionais responsáveis pela área habitacional (COHABs, Secretaria Estadual de Habitação), instituições ou instâncias de planejamento regional (Consórcios Intermunicipais, Comitê de Bacias Hidrográficas), Ministério Público, cartórios, o poder legislativo, etc.

O envolvimento desses atores é importante tanto para elaborar como para viabilizar a execução do plano. Uma vez que tais atores podem contribuir para a consolidação de uma visão comum dos problemas, a construção de pactos de atuação e a agilização da execução do PLHIS.



*Dentro desta lógica, quais são os atores institucionais que devem estar envolvidos com a elaboração do PLHIS na sua cidade?*

### 3.1.2 - Atores sociais

Deve-se, também, mapear os atores sociais que atuam ou intervêm na área habitacional para propor estratégias de mobilização, participação e comunicação.

Recomenda-se, inicialmente, traçar um paralelo com os segmentos sociais representados no ConCidades, como setores populares, empresariais e acadêmicos. Em seguida, identificar os atores que podem representar estes segmentos na cidade, como associações de moradores, universidades, movimentos ambientalistas, associações de classe como a OAB (Organização dos Advogados Brasileiros), o CREA (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura), etc.



*Na Aula 02 tratamos do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades).*

*O ConCidades é composto por representantes de movimentos populares; do poder público (federal, estadual e municipal); dos empresários; dos trabalhadores; das entidades profissionais e de organizações não-governamentais.*

Algumas cidades já possuem conselhos (como o Conselho da Cidade e/ou Conselho Municipal de Política Urbana e/ou Conselho Municipal de Habitação e/ou Conselho do Orçamento Participativo) que, se atuantes e formados por diferentes segmentos sociais, podem ser importantes interlocutores. Em outras cidades, é possível que não exista este tipo de Conselho, de modo que o mapeamento dos atores, para elaboração do PLHIS, poderá nortear sua formação.

Vale ressaltar que, em algumas cidades de menor porte, podem não existir segmentos organizados – especificamente – em torno da questão habitacional. Nessa situação, será especialmente importante saber que outras organizações existem e de que questões se ocupam. Podem existir, por exemplo, segmentos organizados em torno de questões ambientais, rurais ou de geração de trabalho e renda. Nesses casos, a discussão do PLHIS pode ser levada para estes espaços.

### **3.1.3 - Base de dados existentes**

Nesta etapa recomenda-se, inicialmente, listar as informações necessárias para elaborar o diagnóstico e o Plano e, ainda, identificar suas fontes. Após esse levantamento inicial, deve-se verificar quais informações estão disponíveis, quais podem ser produzidas pelo município e quais serão acessadas nas fontes de institutos e trabalhos sobre o tema. Trata-se, também, de verificar quais informações, produzidas ou disponibilizadas por outros setores ou esferas de governo, serão necessárias e devem ser objeto de articulação específica.

Esse mapeamento preliminar é fundamental para se estabelecer o conteúdo do plano e o grau de aprofundamento de seus componentes, além de identificar o volume de trabalho e os recursos humanos e financeiros necessários. Vale ressaltar que esse mapeamento é um “ponto de partida”, pois o desenvolvimento do plano pode apontar a necessidade de levantamento de informações não previstas inicialmente, assim como pode demonstrar a inviabilidade de produção ou obtenção de informações previstas.

Para exemplificar esse mapeamento, o quadro anexo, produzido para elaboração do PLHIS de Peruíbe, lista as informações necessárias, identifica sua fonte e o responsável (Prefeitura ou Consultoria) por sua produção ou obtenção.

### **3.1.4 - Situação institucional do setor habitacional e capacidade administrativa para elaboração do PLHIS**

É importante levantar preliminarmente as condições institucionais e administrativas do município nas áreas habitacional e urbana, principalmente àquelas relacionadas com recursos humanos. É preciso identificar o tamanho das equipes técnicas e operacionais que trabalham nessas áreas, sua composição e qualificação, bem como sua disponibilização para acompanhar ou elaborar o plano.

### 3.2 - Conteúdos do PLHIS

O PLHIS, tanto do ponto de vista de seu conteúdo como de seu aprofundamento, pode se diferenciar de uma cidade para outra dependendo do contexto de sua elaboração. O PLHIS relaciona-se com vários aspectos, como: estágio de desenvolvimento institucional do município, capacidade administrativa, disponibilidade de informações e de dados, características da cidade, dimensão do problema habitacional, recursos humanos e financeiros disponíveis.

Considerando esse contexto, a proposta metodológica deve apontar o conteúdo do PLHIS, ou seja, onde se deve chegar considerando as condições concretas de cada local, bem como, apontar quais temas serão tratados e com que nível de complexidade.

Recomenda-se que, em função das especificidades locais regionais, a proposta metodológica destaque ou priorize conteúdos e indique o envolvimento de atores. Por exemplo, uma cidade que possui grande parte de seu território e dos assentamentos precários existentes em área ambientalmente frágil, como em Área de Proteção de Mananciais (APM), pode aprofundar no plano a análise dos aspectos ambientais e buscar envolver o setor ambiental (institucional ou atores sociais) em sua elaboração. Da mesma forma, o município que apresenta tendência de expansão das fronteiras urbanas pode priorizar a análise do urbano-rural e o município que apresenta grande esvaziamento da área central pode priorizar o tema da habitação social da área central, e ainda, se forem áreas de patrimônio pode buscar envolver setores do patrimônio histórico.

O conteúdo do PLHIS também deve dialogar com o arcabouço jurídico da área habitacional e urbana. Algumas cidades, por exemplo, elaboraram ou revisaram seus Planos Diretores delimitando áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); outros municípios não produziram leis dessa natureza ou não demarcaram as áreas destinadas para habitação nestas leis, nestes casos, o PLHIS deverá identificar as áreas aptas para produção de Habitação de Interesse Social (HIS). Outros exemplos poderiam ser citados. Conclui-se que o conteúdo do PLHIS relaciona-se, também, com o arcabouço jurídico urbano-ambiental já existente.

O PLHIS deve ser articulado com outros planos, como o “Plano de Regularização Fundiária Sustentável”, o “Plano de recuperação das APPs urbanas”, o “Plano Municipal de Redução de Risco”, o “Plano Municipal de Saneamento Básico”, o “Plano de Preservação do Patrimônio Histórico” e os “Planos de gestão de Bacias Hidrográficas”. As especificidades locais e regionais devem apontar com quais planos, se existentes, o PLHIS deve dialogar prioritariamente.

Na Proposta Metodológica devem ser registrados os tópicos que compõem o conteúdo de referência previsto para os documentos a serem entregues nas etapas subsequentes. É importante registrar, entretanto, que isso não pode ser visto como uma “camisa de força”, visto que nas fases subsequentes podem acontecer eventos não previstos que alterem a dinâmica do trabalho.



### 3.3 - Organização do Trabalho

O documento da Proposta Metodológica deve apresentar, também, a forma de organização do trabalho para elaboração do PLHIS, incluindo os momentos formais de pactuação dos conteúdos e, quando houver a contratação de assessoria, a divisão de responsabilidades entre esta e a equipe contratante.

#### 3.3.1 - Estrutura de organização e coordenação dos trabalhos

Nesta primeira etapa devem ser definidas a organização e a coordenação dos trabalhos. O município deve definir se contratará uma consultoria e qual será seu papel, e, em qualquer um dos casos, deve designar uma equipe de coordenação e uma equipe de elaboração ou de acompanhamento.

A definição das equipes envolvidas no processo, a composição da equipe de coordenação e de elaboração do PLHIS, assim como a definição dos níveis de dedicação dos integrantes dessas equipes são desdobramentos do mapeamento dos atores institucionais e da definição do conteúdo do plano.

Recomenda-se que o papel das equipes e de seus integrantes seja claramente definido e que sejam previstos instâncias e espaços de discussão e planejamento interinstitucional, além de momentos de divulgação e apresentação dos resultados das diversas etapas do plano. Não se deve esquecer que o plano não pode ser apenas uma peça técnica: deve representar também a vontade dos dirigentes do governo e dos atores sociais. Portanto, é imprescindível que o Prefeito e seus assessores ou dirigentes envolvam-se na elaboração do PLHIS.

#### 3.3.2 - Atribuições e responsabilidades das equipes de trabalho

No caso de a Prefeitura optar por contratar uma consultoria, será necessário definir suas atribuições e responsabilidades, considerando, entre outros aspectos: porte da cidade, volume de informações que devem ser levantadas ou produzidas e analisadas, nível de organização institucional, volume de trabalho e horas técnicas necessárias ao processo de debate com a sociedade.

*Atribuições da Consultoria e/ou da Prefeitura:*

- *Levantamento de dados e informações;*
- *Responsabilidade pela formulação de documentos;*
- *Mobilização da população;*
- *Condução do debate com a população (atores sociais);*
- *Formulação de documentos;*
- *Capacitação dos atores institucionais;*
- *Infraestrutura de eventos, comunicação e divulgação.*

Cabe aos dirigentes municipais a tomada de decisão quanto a elementos do plano como, por exemplo: parâmetros de intervenção e custos, priorização do atendimento, cenários de investimento municipal e linhas programáticas. A proposta a ser discutida e aprovada pelos atores sociais deve ser anteriormente pactuada com esses dirigentes.



É fundamental que a metodologia proposta para a elaboração do PLHIS considere o compromisso com o desenvolvimento institucional e com a plena apropriação dos conteúdos pela instituição. Especialmente quando se contrata consultoria especializada, é comum haver diferença nos níveis de domínio dos temas entre a equipe consultora e a equipe municipal. Por um lado, isto é importante para qualificar o trabalho a ser desenvolvido, mas, por outro, o trabalho precisa ser dominado por quem é responsável por sua execução. Por isso, é importante prever a capacitação da equipe municipal, assim como momentos de nivelamento conceitual e de pactuação coletiva das formulações feitas.

### **3.3.3 - Infraestrutura**

Recomenda-se a previsão da infraestrutura necessária para a realização de reuniões, audiências ou encontros para discussão pública do plano, bem como dos meios e recursos necessários para sua comunicação e divulgação e dos agentes responsáveis por sua disponibilização.

### **3.4 - Prazos e custos para execução do trabalho**

Os prazos e custos de elaboração do PLHIS estão relacionados com o contexto e com as especificidades locais tratadas anteriormente. Depende, entre outros fatores, das características do município, do conteúdo do plano, da disponibilidade de informações e da possibilidade de envolvimento da equipe municipal na produção do plano ou de partes deste.

Estima-se que um prazo médio de elaboração do PLHIS seja de nove meses. O custo de produção do PLHIS tem variado, em média, de R\$ 30 mil a R\$ 200 mil. Vale ressaltar que os valores financiados pelo FNHIS, no âmbito da Ação de Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social, objetivam incentivar e apoiar os municípios, porém, podem ser insuficientes, ainda que somados à contrapartida obrigatória municipal. Cabe ao município, considerando seu contexto e especificidade, estimar o custo de produção do PLHIS e, se necessário, alocar recursos complementares.



## **Estratégia de participação, mobilização e comunicação com a sociedade**

O tema da participação é um elemento estratégico do conteúdo da Proposta Metodológica, uma vez que é neste documento que se apresenta o modo como se dará a participação da sociedade no processo de elaboração do PLHIS. Por isso, inicialmente trazemos algumas referências conceituais pertinentes ao tema, para em seguida expormos os conteúdos básicos da proposta de participação a ser apresentada.

### **4.1 - Participação: referências técnicas e conceituais**

Participação e controle social não são temas desconhecidos. Muito se fala a respeito de sua importância e vários instrumentos e mecanismos de participação, como os conselhos, foram criados em diversas áreas e níveis de governo. Na área habitacional, muitos desses

instrumentos são estimulados pelo Ministério das Cidades no quadro da Política Nacional de Habitação, como vimos na Aula 02.

## Como deve ser entendida esta participação?

Para Villas Boas (1994), a participação popular deve ser concebida como um “*processo que se constrói coletivamente e que pressupõe a existência de canais permanentes, onde um trabalho contínuo e sistemático vai imprimindo uma nova configuração à relação poder público/população (...) e à criação de espaços públicos em que se explicitem os conflitos, a partir dos quais critérios claros possam se tornar parâmetros permanentes de negociação*”.

Pedro Pontual (1994) afirma que “*a participação popular pressupõe uma relação de troca entre gestão (municipal) e população, a partir da qual se torna possível construir um conhecimento conjunto sobre a cidade, resultando na elaboração de projetos coletivos. Trata-se de criar condições para que se realize um intercâmbio de saberes: de um lado, os que detêm um conhecimento técnico sobre a realidade urbana e que estão no Governo e, do outro lado, um saber popular, fruto da vivência que a população tem dos problemas da cidade e da sua capacidade de apontar soluções*”.

Para Paz (2009), a participação e controle social “*são dois conceitos interdependentes, que caminham juntos e que devem ser entendidos no contexto da democracia e da cidadania, num processo progressivo e permanente, dinâmico e contraditório, de construção e conquista de direitos, ou seja, a participação está diretamente relacionada ao aprofundamento da democracia, à construção de uma nova esfera pública, à ampliação da cidadania e a redefinição das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil*”. A autora ressalta que não se trata de creditar à participação a solução de todos os problemas da sociedade brasileira, mas sim, de entender que ela possibilita a construção de uma nova cultura política, democrática e cidadã, exercício coletivo da cidadania, apontando caminhos e alternativas.

Vallareri destaca a importância da participação no crescimento dos indivíduos e grupos. O autor considera que “*a participação é um processo que carrega a possibilidade de devolver a palavra a quem não tinha voz nem era ouvido. Que tem o potencial de desenvolver a capacidade de tomar decisões em quem muitas vezes foi transformado num agente passivo de projetos e políticas, afirmando-os como sujeitos. Por isso, a participação, quando vivenciada nestes moldes, constitui-se num processo de construção e afirmação da cidadania*”<sup>1</sup>.

Daniel (1994) pontua que o compromisso do Governo e de suas equipes técnicas é fundamental para a ativação de práticas participativas: “*(...) a democratização do acesso à participação exige uma presença ativa do governo, em particular no campo pedagógico. Assim, é crucial para tal democratização a pesquisa de linguagens sintonizadas com a cultura da população, bem como a organização de processos de formação dos cidadãos, de maneira a permitir-lhes o acesso à informação (...). Tais iniciativas caminham no sentido de se contrapor ao monopólio da informação de que os integrantes do Estado costumam ser portadores. Evidencia-se, ademais, que é perfeitamente possível, e inclusive necessário, que o governo local - respeitando a independência e riqueza de formas de articulação da sociedade - atue de maneira concreta no sentido de estruturar e estimular a participação para que esta obtenha sua máxima eficácia*”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>VALARELLI, Leandro Lamas. Os sentidos da participação no trabalho social das organizações sem fins lucrativos. Disponível em:

[http://www.rits.org.br/gestao\\_teste/ge\\_testes/ge\\_mat01\\_acaometodo\\_acaometodotxtpag0.cfm](http://www.rits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_mat01_acaometodo_acaometodotxtpag0.cfm)

<sup>2</sup>DANIEL, Celso. Gestão Local e Participação: da Sociedade Apud PONTUAL, Pedro. Pedagogia da gestão democrática das cidades. In: Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo. Revista Pólis, no. 14. São Paulo, Instituto Pólis, 1994. pp. 63-68



PAZ (2009) afirma que na história da política brasileira há três maneiras básicas de se compreender a participação:

- a) Participação comunitária: década de 1950 e início de 1960. A partir de uma visão de comunidade utópica, sem conflitos, contradições ou mesmo diferenças de classes sociais. A participação comunitária significava os esforços de uma comunidade para a resolução de seus problemas em complementação às ações do Estado, que incentivava o trabalho voluntário e solidário na execução das políticas sociais;
- b) Participação popular: terminologia que se consolida nos anos 1970 e 1980, período de lutas e resistência à ditadura militar, em que novos movimentos sociais se organizam nos bairros periféricos por melhores condições de vida e pela redemocratização brasileira. A categoria “comunidade” passa a ser substituída pela noção de “povo”;
- c) Participação cidadã ou participação social: a partir da segunda metade dos anos 1980, com as lutas democráticas e as conquistas na Constituição Federal de 1988 passa-se a adotar a categoria central de sociedade civil, onde a participação é vista como o protagonismo de grupos organizados de cidadãos e cidadãs, que defendem os interesses das majorias por liberdade, democracia, melhores condições de vida e justiça social.

Conclui-se, nessa perspectiva, que participação cidadã é um conceito amplo, que aponta para o fortalecimento de mecanismos democráticos.

A participação envolve:

- adequado sistema de geração e circulação de informação, com a constituição de canais de participação, espaços de negociação de conflitos e momentos de pactuação;
- interação entre saber técnico e saber popular;
- processo de mobilização social;
- processo de aprendizagem coletivo;
- processo de decisões; e
- compromisso do Governo para fazer valer as decisões.

Um dos desafios para a implementação de uma metodologia participativa é, muitas vezes, a falta da cultura democrática e participativa da população (e também dos órgãos técnicos). Este processo, cumpre observar, não é isento de conflitos ou retrocessos, por isso, é importante perceber seus avanços e dificuldades numa perspectiva histórica.

#### **4.2 - Participação na elaboração do PLHIS: referências e recomendações**

A proposta metodológica deve definir como se dará o processo de participação e as instâncias de discussão com a sociedade durante a elaboração do PLHIS. A proposta deve ser elaborada considerando o mapeamento dos atores sociais, seu grau de mobilização, a situação institucional do município e as experiências bem sucedidas de processos participativos na cidade.

Trata-se de planejar a melhor estratégia possível de participação nas condições existentes e mapeadas. Os contextos não são iguais e, portanto, requerem alternativas de participação diferentes e adaptadas à realidade de cada município. Alguns possuem instâncias consolidadas de participação da população, como conselhos e fóruns, além de contarem com atores sociais atuantes na área habitacional. Já em outros, a organização social não está fortalecida.



*É possível adotar “participação direta” ou “participação representativa” para discutir o PLHIS.*

No nível de participação representativa, pode-se propor a discussão no conselho existente e atuante, estabelecer fóruns de debates e entidades, ou criar comissões especiais. A discussão no conselho pode permitir um maior aprofundamento do debate, por se tratar, normalmente, de interlocutores que já vêm discutindo as questões em pauta, porém, mobiliza mais aqueles que já têm experiência de participação e militância.

O estabelecimento de fóruns de debates de entidades pode ampliar a representatividade e o conhecimento acerca do problema habitacional e suas soluções, mas, pela diferença de nível de apropriação do problema, há maiores limitações de aprofundamento. A criação de comissões especiais pode ser uma saída para se criar um espaço de discussão dos conteúdos do PLHIS quando não houver instância representativa constituída e atuante. Este tipo de comissão pode ser o embrião da construção de um canal permanente de participação para se discutir os temas da habitação e da cidade.

No nível de participação direta pode-se propor a realização de conferências, audiências públicas, encontros e debates temáticos abertos. A conferência tem a vantagem de ampliar a participação e de ser um modelo conhecido, mas, em contrapartida, apresenta a desvantagem de dificultar a apropriação dos temas. O modelo das audiências públicas, nas quais não há eleição de delegados, estabelece-se um debate a partir de uma proposta exposta. O modelo de fóruns de debates temáticos abertos permite metodologias mais participativas, porém, pode dificultar a formalização das definições.

Qualquer que seja a sistemática de participação definida, para que haja sucesso recomenda-se:

- Buscar a representação de diversos segmentos da sociedade;
- Prever momentos de nivelamento de conhecimento e capacitação;
- Garantir o acesso à informação;
- Definir o nível de comprometimento com os resultados da participação;
- Definir o nível de comprometimento quanto às prioridades propostas e o volume de investimento para saná-las;
- Implantar estruturas de gestão participativa contínuas.

A **participação na Etapa I**, Proposta Metodológica, objetiva:

- Sensibilizar e envolver a população na elaboração do Plano;
- Nivelar informações sobre o PLHIS, o PNH e a SNH;
- Apresentar o planejamento e o cronograma de execução do PLHIS; e
- Divulgar e aprovar os mecanismos de participação e de acesso à informação.



*Vale ressaltar que, para viabilizar de fato a participação da população no processo decisório, é da maior importância garantir o acesso à informação e a transparência do processo. Por isso, é sempre bom constituir uma comissão organizadora dos debates do PLHIS que tenha a participação de representantes da sociedade.*

A **participação na Etapa II**, Diagnóstico, objetiva despertar a percepção da população para os problemas urbanos e habitacionais e divulgar as informações produzidas nesta etapa. O nivelamento de informações, bem como a construção de uma leitura comum de problemas prioritários, são estratégias fundamentais para viabilizar o processo de tomada de decisões na etapa seguinte.

A **participação na Etapa III**, Estratégia de Ação, objetiva pactuar as propostas e prioridades de intervenção.

Os mecanismos e tipos (direta ou representativa) de participação para discussão dos conteúdos das Etapas II e III devem ser definidos considerando-se o contexto e especificidade de cada município. De forma geral, entretanto, recomenda-se que:

- Quando existentes, sejam envolvidos os conselhos instituídos, como o Conselho da Cidade (ou seu assemblado), o Conselho de Habitação (Gestor do Fundo de Habitação) e, dependendo das características da cidade e precariedade habitacional, outros conselhos, tais como os relacionados à área ambiental, de saneamento e patrimônio histórico;
- Os representantes do mercado imobiliário e da construção civil local sejam convidados a participar, já que o PLHIS deve tratar do setor habitacional como um todo;
- As universidades locais ou regionais e os setores de pesquisa também sejam mobilizados a contribuir com o processo, sobretudo por deterem informações sistematizadas sobre a cidade;
- Sejam promovidas oficinas para nivelamentos de conceitos e de informações;
- Sejam desenvolvidas iniciativas de apoio à capacitação e assessoria aos grupos populares para ampliar sua capacidade de intervenção;
- Seja garantido que os eventos de participação e capacitação ocorram em locais e horários acessíveis à maioria da população, sempre que possível;
- Os documentos que sistematizam informações ou propostas sejam, sempre que possível, disponibilizados com antecedência;
- Seja utilizada uma linguagem compreensível tanto em eventos como em documen-

tos, de fácil compreensão para quem não lida cotidianamente com o tema, como técnicos;

- Os técnicos e dirigentes da Prefeitura e suas assessorias sejam receptivos a outros tipos de saberes e a sugestões e visões diferentes sobre a cidade e a moradia.



### ***Experiência: O processo de discussão da política habitacional de Cubatão***

#### ***FASE 1 - Debate de lançamento do processo de discussão da política habitacional***

- a) Instância e caráter do debate: debate aberto, não deliberativo, de lançamento do processo e debate de temas relevantes, preparatório para a construção de uma leitura compartilhada dos problemas habitacionais do município;*
- b) Conteúdo debatido: situação habitacional do município, objetivos do processo de formulação da política habitacional, proposta de participação da população no processo;*
- c) Participantes dessa instância: quaisquer cidadãos do município, mobilizados por convite às entidades e divulgação na imprensa.*

#### ***FASE 2 - Fóruns deliberativos quanto ao diagnóstico e a proposta da política habitacional***

*Esta é a fase deliberativa acerca dos conteúdos do PLHIS. Optou-se pelo estabelecimento de fóruns de debates de entidades com atuação direta ou indireta na questão urbano-habitacional do município.*

- a) Instância e caráter do debate: fórum de debates e deliberações;*
- b) Conteúdo:*

***1ª Etapa do fórum deliberativo da política: diagnóstico da situação habitacional e a construção de uma visão compartilhada da questão;***

***2ª Etapa do fórum deliberativo do PLHIS: objetivos, estratégias e ações da política habitacional.***

- c) Participantes: delegados representantes das entidades mapeadas, previamente inscritos junto à comissão organizadora e observadores que pleitearem participação.*

#### ***FASE 3 - Debate final de apresentação da política à sociedade.***

- a) Instância e caráter do debate: debate público para apresentação da proposta elaborada e consolidada nos fóruns de habitação à sociedade;*
- b) Conteúdo a ser debatido: conteúdos principais dos documentos da política, diagnóstico e proposta;*
- c) Participantes dessa instância: quaisquer cidadãos do município, mobilizados por convite às entidades e divulgação na imprensa.*





Foto 01: Discussão Pública do PLHIS de Cubatão – Foto: Prefeitura de Cubatão - SP



Foto 02: Discussão Pública do PLHIS São Vicente (2008) – Foto: Rafael Ambrósio

### 4.3 - Mecanismos de divulgação e mobilização

Na Proposta Metodológica deve-se estabelecer a estratégia de divulgação dos eventos e de mobilização da comunidade para participar das consultas populares, audiências públicas e demais reuniões abertas.

No caso do município de Peruíbe, na Etapa I de elaboração do PLHIS, foi realizada uma reunião aberta e utilizadas as seguintes alternativas de divulgação: anúncio no Boletim Oficial do Município (BOM), contato com os representantes dos assentamentos através da assessoria comunitária da prefeitura (responsável pela interlocução com as associações de bairro), correspondência direcionada aos atores sociais que participaram da elaboração do





Boletim Oficial do Município

**PERUÍBE**

WWW.PERUIBE.SP.GOV.BR/ ANO XI - Nº 338 - 31 DE OUTUBRO DE 2008

## Prefeitura lança Plano Municipal de Habitação



A Prefeitura de Peruíbe iniciou a elaboração do seu Plano Municipal de Habitação e o lançará para a população em um evento no dia 10 de novembro, a partir das 17h30 horas, na Câmara Municipal, com a apresentação do cronograma de trabalho e palestras de representantes da AGEM, da Prefeitura e da empresa contratada.

O Plano de Habitação conta com recursos do Ministério das Cidades em parceria com a Prefeitura e marca o início de uma série de reuniões que serão feitas com os técnicos e com a população para levantar os problemas habitacionais do município e traçar uma política pública própria de habitação, apontando quais ações devem ser feitas nos próximos anos para permitir que todos os cidadãos tenham direito a moradia digna e regularizada.

O evento é aberto a toda a população e é especialmente direcionado às entidades de bairro, população residente em áreas irregulares, moradores de conjuntos habitacionais e associações envolvidas com a questão. Participe e saiba como você pode contribuir para a elaboração deste trabalho.

Figura 01: Jornal BOM - Peruíbe

## Articulação dos Planos Estaduais e Municipais

Seria desejável que os PEHIS (Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social) já estivessem concluídos e disponibilizados para subsidiar a elaboração dos PLHIS, porém muitos dos planos estaduais estão sendo elaborados ou concluídos simultaneamente ao desenvolvimento dos PLHIS pelos municípios. Neste cenário ressalta-se a importância de uma ação articulada principalmente entre os governos estaduais e municipais.

De acordo com o artigo 17 da Lei nº 11.124/2005, “os Estados que aderirem ao SNHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos



Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios.” O Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS registra que “os Governos de Estado têm o importante papel de atuar como articuladores das ações do setor habitacional em seu território e de apoiar o desenvolvimento institucional dos municípios e a capacitação do setor habitacional, especialmente a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)”.

Na Etapa ‘Proposta Metodológica’, os governos estaduais devem prever como se dará esta articulação e que tipo de apoio será dado aos municípios para elaboração dos PLHIS.

Os Governos Estaduais podem apoiar os municípios na elaboração do PLHIS desenvolvendo ações como:

- Capacitação atores institucionais e sociais para elaboração do PLHIS;
- Elaboração e/ou disponibilização de diagnósticos regionais;
- Levantamento e sistematização de informações estaduais e regionais ou municipais sobre o déficit habitacional acumulado e demanda demográfica futura;
- Levantamento e disponibilização de informações sobre a dimensão das necessidades habitacionais no município em relação ao Estado e elaboração de estudos ou propostas de distribuição dos recursos estaduais por municípios e grupos de atendimento do PlanHab;
- Participação na elaboração do PLHIS (nos municípios);
- Viabilização da participação dos municípios (atores sociais e institucionais) na elaboração do PEHIS;

Nesta Etapa, Proposta Metodológica, também é importante que os Estados definam se serão levantadas e utilizadas informações de fontes municipais ou regionais e qual será a metodologia utilizada. É importante verificar a possibilidade de levantar informações municipais sobre as necessidades habitacionais. A maioria dos municípios dispõe de informações, mesmo que desatualizadas, sobre a identificação, quantificação e caracterização dos assentamentos precários. A questão urbana e fundiária das cidades e/ou regiões é outra informação municipal importante. A localização dos empreendimentos habitacionais na cidade deve considerar os aspectos urbano-ambientais e socioeconômicos envolvidos, trata-se da construção de cidades e não apenas de “casas”.

Recomenda-se que os Estados orientem os municípios na coleta e tratamento de informações municipais e utilize estas informações, sempre que possível, na elaboração do PEHIS.

## **Parte II: Princípios e Diretrizes**

Os princípios e diretrizes do PLHIS (e da política habitacional municipal ou estadual) devem nortear a definição das estratégias de intervenção, linhas programáticas e prioridades de investimento. Devem, portanto, ser debatidos com atores institucionais e sociais.

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades estabelece que os seguintes princípios, que também regem a Política Nacional de Habitação, sejam considerados no processo de elaboração do Plano:



- I - Direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988;*
- II - Moradia digna como direito e vetor de inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;*
- III - Compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;*
- IV - Função social da propriedade urbana, buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;*
- V - Questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;*
- VI - Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos;*
- VII - Planejamento do desenvolvimento da cidade, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano.*

Fonte: Guia de Adesão do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) 2008



Fonte: Guia de Adesão do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) 2008

*Quais são os princípios e diretrizes que regem a política habitacional desenvolvida na sua cidade? O desenho dos programas e projetos habitacionais refletem esses conceitos? A legislação urbana que é aplicada favorece a ampliação do acesso à terra urbanizada?*

Ressalta-se a importância do direito à moradia ter sido incluído no texto constitucional como direito social. A moradia digna é aquela provida de redes de infraestrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, pavimentação, telefone); com acesso a equipamentos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; instalações sanitárias adequadas; condições mínimas de conforto e habitabilidade; utilização por uma única família (a menos de outra opção voluntária); e dispondo de, pelo menos, um dormitório permanente para cada dois moradores adultos. Tal conceito serve de diretriz tanto para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social, como também para a urbanização, regularização e melhorias do estoque de moradias precárias em favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e áreas centrais degradadas.

Este conceito deve ser aplicado no desenho das políticas, programas e projetos habitacionais. Tem-se por pressuposto, por exemplo, que a caracterização dos assentamentos precários deve ter correspondência com as tipologias de intervenção e que estas, por sua vez, são definidas em função da lacuna entre as características do assentamento e o conceito de moradia digna. No caso dos assentamentos precários, a partir deste conceito deve-se identificar o que falta para que seja atingido o patamar básico acima descrito, definindo, desse modo, o tipo de intervenção a ser implementado no assentamento.

Ressalta-se, também, que a política municipal de habitação deve estar articulada tanto à política urbana municipal como à Política Nacional de Habitação. Ou seja, a estratégia de ação apontada no PLHIS exige uma abordagem articulada verticalmente ao Sistema Nacional de Habitação e, horizontalmente, à política de desenvolvimento urbano local. O PLHIS é um importante instrumento de articulação das políticas habitacionais municipal, estadual e nacional para o setor, além de articular, entre si, as várias componentes da política de habitação local.

Reafirmamos que, para conter o processo de produção ilegal da cidade é preciso ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado formal de habitação. Isso significa mudar o rumo da política urbana na direção de incorporar, na prática, a função social da propriedade urbana, como vimos na Aula 01. O conteúdo do PLHIS deve dialogar e integrar o conteúdo do Plano Diretor e sua legislação complementar e, em certos casos, apontar revisões necessárias para garantir a ampliação do acesso à terra urbanizada. Voltaremos a este tema nas aulas 07 e 08.

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades indica as seguintes diretrizes para incorporação no Plano Local de Habitação de Interesse Social:

- I. Prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;
- II. Utilização prioritária de incentivos ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;
- III. Utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;
- IV. Sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;
- V. Incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia, previstos no Estatuto da Cidade e outros;
- VI. Incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;
- VII. Adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas;
- VIII. Observação de mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea “a” deste inciso; e

IX. Desenvolvimento institucional para que a atuação local tenha cada vez mais institucionalidade, com a criação de órgão próprio ou com a internalização de algum órgão já estruturado e relacionado com a problemática da habitação e que possa contar com os meios administrativos, técnicos e financeiros necessários.

Cabe ao município debater estas diretrizes com os atores sociais e estabelecer outras específicas e relacionadas ao contexto e realidade local e regional. Quando claras e pactuadas com os atores institucionais e sociais, as diretrizes constituem-se em importante ferramenta para definição de prioridades, tomada de decisão e organização institucional.

Para exemplificar como aplicar os princípios e diretrizes estabelecidos no desenho dos programas e projetos habitacionais, podemos citar o exemplo do Programa “Santo André Mais Igual” (SAMI) lançado pela Prefeitura de Santo André em 1997. A partir do conceito de que “a exclusão social é um todo” multidimensional, do princípio da “moradia digna” como vetor de inclusão social, da integração da política habitacional com políticas setoriais de inclusão social e da diretriz da integração de diversos programas sociais municipais para tratar da exclusão social, o governo municipal formulou o Programa SAMI.

Buscando transpor a abordagem setorial e combater a exclusão social, o governo municipal articulou o Programa de Urbanização Integrada de favelas com outros programas e ações sociais. O SAMI destina-se a atender a famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais (habitação, educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico, entre outros), articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. Além dos programas habitacionais, integram o SAMI entre outros, os programas: “Urbanização de Favelas e Produção Habitacional”; Microcrédito (“Banco do Povo”); “Incubação de Cooperativas”; Capacitação de Empreendedores Populares (“Empreendedor Popular”); “Formação Profissional”; “Movimento de Alfabetização para Adolescentes e Adultos (MOVA)”; “Renda Mínima”, acoplado ao atendimento escolar; “Saúde da Família”, provisão descentralizada de serviços de saúde, empregando agentes de saúde que operam nos bairros; “Criança Cidadã”, programa destinado ao atendimento de crianças. (DENALDI, 2004).

O processo de implantação do programa exigiu do governo municipal um esforço de reorganização interna para garantir a integração dos programas sociais e matricialidade, além de capacitação dos técnicos e dirigentes. Tal esforço acabou por resultar no aprimoramento de mecanismos e práticas de gestão e planejamento. O programa “Santo André Mais Igual” foi reconhecido e premiado por vários organismos nacionais e internacionais; entre outros, recebeu o Prêmio Caixa Econômica Federal de Melhores Práticas em Gestão Local 2001 e foi incluído entre as 16 melhores práticas do mundo – a única brasileira – escolhidas para serem relatadas na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Istambul + 5. Em 2002, a experiência “Gênero e Cidadania”, realizada no âmbito deste programa, foi eleita como uma das dez melhores iniciativas do mundo, recebendo o Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o Habitat.

Muitos outros exemplos de outras cidades poderiam ser citados. O objetivo aqui foi ilustrar que princípios, diretrizes, linhas programáticas e desenvolvimento institucional devem estar relacionados.



## Bibliografia

- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Programa Habitação de Interesse Social. Ação: Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social. **Manual para apresentação de propostas** – 2007.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- Ministério das Cidades/ Aliança de Cidades/ DENALDI, R. (org.). **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- DANIEL, C. **Gestão Local e Participação da Sociedade**. In: Participação Popular nos Governos Locais. Revista Pólis, nº14. São Paulo: Instituto Pólis, 1994.
- DENALDI, R. **Santo André: urbanização de favelas e inclusão social**. Ambiente construído, Porto Alegre: v.4, nº.4, p.7-20, 2004
- PAZ, R.D.O.; MILANESI, R. **Participação e controle social**. In: Ministério das Cidades/ Aliança de Cidades/ DENALDI, R. (org.). Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- PONTUAL, P. **Pedagogia da gestão democrática das cidades**. In: Participação Popular nos Governos Locais. Revista Pólis, nº14. São Paulo: Instituto Pólis, 1994.
- REGINO, T. **Trabalho social e participação**. In: Ministério das Cidades/ Aliança de Cidades/ DENALDI, R. (org.). Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- VILLAS-BÔAS R. (org.) **Participação Popular nos Governos Locais**. Revista Pólis, nº14. São Paulo: Instituto Pólis, 1994.
- VILLAS-BÔAS, R. **Os canais institucionais de participação popular**. In: Popular nos Governos Locais. Revista Pólis, nº14. São Paulo: Instituto Pólis, 1994.
- VALARELLI, L. L.. **Os sentidos da participação no trabalho social das organizações sem fins lucrativos**. Disponível em [http://www.rits.org.br/gestao\\_teste/ge\\_testes/ge\\_mat01\\_acaometodo\\_acaometodotxtpag0.cfm](http://www.rits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_mat01_acaometodo_acaometodotxtpag0.cfm)



BRASIL. Resolução nº 04 do CGFNHIS de 2006  
 BRASIL. Resolução nº 09 do CGFNHIS de 2007  
 BRASIL. Resolução nº 13 do CGFNHIS de 2007  
 BRASIL. Constituição Federal de 1988



PLHIS – Peruíbe: Informações, Fontes e Responsabilidades

Assunto	Informações Necessárias	Bases, Fontes e Anexos	Responsável pelo levantamento das informações
	- Área; - Localização: divisas, ligações rodoviárias e ferroviárias. Relevo, hidrografia, vegetação; - Demografia.	1- PDP de Peruíbe; 2- AGEM. Indicadores Metropolitanos da RMBS; 3- AGEM. Padrões sócio-espaciais da RMBS; 4- Mapas: localização de Peruíbe na RMBS e no Estado de SP; sistema viário principal; hidrografia, etc.	1- Prefeitura 2- Consultoria 3- Consultoria 4- Consultoria
	- Uso e ocupação do solo, aspectos, edifícios, localização de equipamentos de porte, saneamento ambiental, mobilidade urbana.	1- PDP de Peruíbe; 2- <a href="http://www.agem.sp.gov.br">http://www.agem.sp.gov.br</a> ; 3- <a href="http://www.ibge.gov.br">http://www.ibge.gov.br</a> ; 4- <a href="http://www.seade.gov.br">http://www.seade.gov.br</a> ; 5- Fotos aéreas	1- PP 2- Consultoria 3- Consultoria 4- Consultoria 5- PP
	- Classificação dos assentamentos precários em Peruíbe segundo as tipologias empregadas no Plano Nacional de Habitação.	1- Plano Nacional de Habitação; 2- Demais documentos do Ministério das Cidades;	1- Consultoria 2- Consultoria
	- Economia local: perfil das atividades instaladas e do emprego.	1- PDP de Peruíbe; 2- <a href="http://www.seade.gov.br">http://www.seade.gov.br</a> ; 3- AGEM. Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e outras publicações.	1- PP 2- Consultoria 3- Consultoria

Assunto	Informações Necessárias	Bases, Fontes e Anexos	Responsável pelo levantamento das informações
	-Papel (ou funções) do município no quadro regional. Indicadores econômicos comparativos entre município e região: taxa de atividade, PIB per capita, receita arrecadada e despesa realizada por habitante, <b>VA</b> fiscal por habitante.	1- <b>AGEM</b> . Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI); 2- <b>AGM</b> . Indicadores Metropolitanos da RMBS	1- Consultoria 2- Consultoria
	- Projeto Porto-Brasil: impactos locais e regionais.	1- Informações sobre o processo de implantação do Porto, que está suspenso; 2- <b>AGEM</b>	1- Consultoria 2- Consultoria
	- Deslocamentos intra e intermunicipais. Nesse aspecto há dependência entre o município e a região?	1- <b>AGEM</b> . Plano Viário Metropolitano (PVM) e Plano Cicloviário Metropolitano (PCM); 2- Planos, programas ou projetos da Prefeitura na área de mobilidade urbana. Projeto de Expansão de Avenidas / ciclovia (Projeto de Lei – ainda para 2008).	1- Consultoria 2- Prefeitura
<b>Inserção Regional</b>	- Problemas locais que demandam soluções regionais.	1- <b>PDP</b> de Peruíbe; 2- <b>AGEM</b> . Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI); 3- Questões ambientais: invasão de <b>APPs</b> nos rios; Guaraú – invasão de encostas; 4- <b>DEPRN</b> / Polícia Ambiental / <b>SPU</b>	1- Consultoria 2- Prefeitura 3- Prefeitura
	- O problema habitacional na região e município: estimativa de domicílios e população em assentamentos Precários na RMBS e em Peruíbe	1- <b>CEM</b> / <b>Cebrap</b>	1- Consultoria
	- Há assentamentos em áreas de divisa intermunicipal ou que usem serviços de outro município? SIM	1- Informações da Prefeitura e <b>PDP</b> – caracterização dos assentamentos; indefinição da dívida entre Itariri e Peruíbe	1- Consultoria
	- Desconformidade habitacional.	1- <b>NEPO</b> / <b>UNICAMP</b> Vulnerabilidade na <b>RMBS</b> . <b>AGEM</b> . Plano Regional de Identificação; 2- Monitoramento de Áreas de Habitação Desconforme na <b>RMBS</b> ( <b>PRIMAHD</b> )	1- Prefeitura 2- Consultoria



Assunto	Informações Necessárias	Bases, Fontes e Anexos	Responsável pelo levantamento das informações
	- Evolução urbana local.	1- Site da Prefeitura; 2- <b>PDP</b> de Peruíbe; 3- Mapas de datas anteriores – evolução urbana (arquivo da Prefeitura); 4- Histórico das ocupações – texto resumo; 5- Acervo fotográfico da <b>PP</b> ; 6- Trabalhos acadêmicos e outras publicações sobre a história local – <a href="http://www.teses.usp.br/teses">http://www.teses.usp.br/teses</a>	1- Consultoria 2- Prefeitura 3- Prefeitura 4- Prefeitura 5- Prefeitura 6- Prefeitura
<b>Evolução Urbana e História da Habitação</b>	- Crescimento da informalidade (assentamentos precários) - habitação social. Ação governamental: número de conjuntos e unidades habitacionais (com localização e faixa de renda dos beneficiados) produzidos até o momento pela <b>COHAB-ST, CDHU e CEF</b>	1- Evolução das ocupações em assentamentos precários da <b>GPAM</b> .  1- Projeto Morar Legal; 2- Identificação dos projetos públicos.	1- Prefeitura  1- Prefeitura 2- Prefeitura
	- História da luta por habitação	1- entrevista com lideranças (para fazer a história da habitação). Sugestão da Federação das Associações Comunitárias de São Paulo (FACESP)	1- Consultoria a partir de indicações da Prefeitura.
	- Identificação, caracterização e mapeamento dos assentamentos precários.	1- Prefeitura: cadastros do Departamento de Habitação; 2- <b>IBGE</b> .	1- Prefeitura 2- Consultoria
	- Identificação de habitação em áreas rurais.	1- Dados da Prefeitura	1- Prefeitura
	- Identificação dos assentamentos que ocupam APPs e demarcação das APPs.	1- Dados da Prefeitura	1- Prefeitura
<b>Precariedade Habitacional</b>	- Identificação do grau de conservação ou deterioração dos conjuntos habitacionais.	1- Dados da Prefeitura	1- Prefeitura
	- Estimativa da população moradora nos assentamentos precários.	1- Cadastros do Departamento de Habitação; 2- <b>IBGE</b>	1- Prefeitura 2- Consultoria
	- Perfil socioeconômico da população moradora em assentamentos precários.	1- Cadastros do Departamento de Habitação; 2- <b>IBGE</b>	1- Prefeitura 2- Consultoria

Assunto	Informações Necessárias	Bases, Fontes e Anexos	Responsável pelo levantamento das informações
<b>Situação Fundiária dos Assentamentos</b>	- Identificação da propriedade das áreas ocupadas, tanto as públicas quanto as privadas, em área urbana e rural.	1- <b>PDP de Peruíbe</b> ; 2- Comissão Especial de Regularização do Parcelamento do Solo Urbano ( <b>CERPSO</b> )	1- Prefeitura 2- Prefeitura
	- Identificação das terras da União ocupadas por assentamentos precários.	1- Secretaria do Patrimônio da União - SPU	1- Consultoria
	- Identificação dos loteamentos irregulares e do tipo de irregularidade.	1- Mapa em AutoCad	1- Prefeitura
	- Informações sobre as reservas indígenas do <b>IBAMA</b> .	1- Informações em materiais da Prefeitura; 2- <b>IBAMA</b>	1- Prefeitura 2- Consultoria
<b>Análise dos Marcos Normativos</b>	- Plano Diretor, lei de uso e ocupação do solo, código de obras, código de posturas, legislação ambiental própria, lei de Zeis, Conselho e Fundo Municipal de habitação e outas.	1- Leis ambientais municipais; 2- Leis ambientais Estaduais e Federais;	1- Prefeitura 2- Consultoria
	- Instrumentos urbanísticos aplicados na política habitacional: <b>ZEIS, IPTU, PEUC, OODC</b> , preempção, outros.	1- Plano Diretor de Peruíbe	1- Prefeitura
	- Legislação superveniente: estadual, ambiental, da <b>SPU</b> .	1- Prefeitura, <b>SPU</b>	1- Consultoria

# Aula 4



Direito à Moradia

## *Necessidades Habitacionais<sup>1</sup>*

**Adauto Lúcio Cardoso, Rosane Lopes de Araújo e Flávio Henrique Ghilardi**

Nesta aula, iniciando a discussão do diagnóstico, vamos tratar dos conceitos e das metodologias para o dimensionamento das necessidades habitacionais. Destacaremos a mensuração do déficit relacionado à urbanização de assentamentos precários e apresentaremos o método desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEM/Cebrap para orientar os municípios na construção de estimativas e cadastros. Também trataremos da estimativa de incremento do estoque de moradias em função do crescimento populacional e da demanda demográfica futura.

### **Necessidades Habitacionais e precariedade da moradia: discutindo conceitos.**

No início da década de 1990, três parcelas costumavam entrar na quantificação do **déficit habitacional**: a *demanda demográfica*, relativa ao número de unidades que se necessita construir para atender ao crescimento populacional; a *demanda de reposição*, referente a parte do estoque de habitações que se deteriora com o tempo e precisa ser repostas; e a *demanda latente*, relativa às unidades inadequadas que precisam ser substituídas (TASCHNER, 1992).

Naquele momento a concepção vigente do déficit habitacional, considerava a necessidade de substituição absoluta das unidades habitacionais situadas em favelas e cortiços. A luta dos movimentos sociais por moradia e pela reforma urbana, com a resistência ao processo de remoção de favelas, levou ao entendimento de que as favelas poderiam e deveriam ser urbanizadas, garantindo-se à população ali residente o direito de permanência. Novas alternativas que a partir de então se consolidaram para a política habitacional passam a considerar de forma diferente o problema do déficit habitacional.

É nesse contexto que, em 1995, a Fundação João Pinheiro (FJP) desenvolve um estudo em que propõe o conceito de **necessidades habitacionais**. Com um caráter mais amplo, este inclui o déficit – necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida –, a demanda demográfica – necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico –, e por fim, a inadequação –

<sup>1</sup>Os itens '1. Necessidades Habitacionais e precariedade da moradia: discutindo conceitos', '2. Cálculo do déficit quantitativo e qualitativo' e '4. Assentamentos precários: discutindo conceitos e metodologias' foram extraídos da Apostila "Necessidades Habitacionais no Brasil" produzida por Adauto Lúcio Cardoso e Rosane Lopes de Araújo para Curso à Distância 'Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários' promovido pelo Ministério das Cidades em parceria com a Aliança de Cidades. O item 5, Pesquisa Cadastral Municipal é de autoria de Rosana Denaldi.



compreendendo a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certo tipo de carência. Dentro dessa nova conceituação a favela pode ser tanto um problema de déficit (no caso, por exemplo, de remoções necessárias para promover desadensamento ou eliminação de risco) quanto um problema de inadequação (no caso das situações de falta de acesso à infraestrutura de saneamento, sistema viário, etc.).



*Observe que o déficit habitacional corresponde à quantidade de moradias novas que necessitam ser produzidas para atender as demandas acumuladas. Pode ser entendido como déficit por reposição do estoque, quando engloba as moradias sem condições de habitabilidade, devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física; e como déficit por incremento de estoque, no caso de famílias que convivem em uma mesma habitação junto à outra família e aquelas que vivem em cômodos, ou da moradia em imóveis destinados a fins não residenciais.*

*Quanto à inadequação de moradias, seu conceito reflete problemas na qualidade da habitação, não implicando, contudo, na necessidade de novas construções. Seu dimensionamento visa à elaboração de políticas voltadas para a melhoria dos domicílios existentes, complementares à produção de novas unidades habitacionais.*

Ainda no trabalho apresentado em 1995, a FJP identificou, entre os tipos de inadequação, a carência de *infraestrutura* – que apresenta um grau de diferenciação interna –, o adensamento excessivo de moradores e o *comprometimento excessivo* da renda familiar para o pagamento de aluguéis. Assim, o conjunto das necessidades habitacionais seria estabelecido pela soma do déficit, da *demanda demográfica* e da *inadequação* (CARDOSO, 1998).

Considerando esses pressupostos e tomando como referência a base de informações do IBGE, com dados dos Censos e da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) – permitindo a consolidação dos resultados em nível de Brasil, Estados e Regiões Metropolitanas, com desagregações por situação do domicílio e por faixa de renda –, a composição do **déficit** é trabalhada atualmente a partir de três elementos: *dos domicílios rústicos, dos domicílios improvisados e da coabitação domiciliar*.

Os domicílios rústicos compõem o **déficit por reposição do estoque**, enquanto que os domicílios improvisados e a coabitação fazem parte do **déficit por incremento de estoque**, cujo cálculo teve agregado um outro componente antes tratado como inadequação, o do ônus excessivo com aluguel.

Em sua definição, os *domicílios improvisados* são aqueles construídos para fins não residenciais, mas que estão servindo de moradia na ocasião do Censo. Os *rústicos* são os domicílios permanentes cuja construção é feita por material improvisado, como madeira aproveitada e vasilhames, e que correspondem à parcela da necessidade de reposição, que pode ser definida como os domicílios a serem restaurados, substituídos ou repostos. A *coabitação familiar* representa a insuficiência do estoque habitacional para atender à demanda por habitação, compreendendo a convivência de mais de uma família no mesmo domicílio

(denominadas de *famílias conviventes*<sup>2</sup>, diferenciando-se as principais e secundárias<sup>3</sup>) ou o aluguel de quartos ou cômodos para a moradia de outras famílias. E o **ônus excessivo com aluguel** corresponde ao número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel (FJP, 2005).



*O componente relativo à coabitação familiar representa um dos principais problemas existentes no cálculo do déficit habitacional, devido às limitações dos dados primários utilizados, que podem contribuir para que estes se tornem superestimados. Questiona-se a incorporação do total de famílias conviventes num mesmo domicílio como demandas automáticas por novas moradias, uma vez que, certamente, parte dessas famílias pode ser levada à coabitação por razões diversas daquelas relacionadas com a impossibilidade de acesso à habitação. Entretanto, a FJP (2005) entende que não se pode deixar de incluir essas famílias no cálculo das estimativas do déficit, tendo-se por expectativa que a maior parcela desse componente se constitua em demandas por novas construções.*

Quanto à **inadequação**, sua definição inclui o conceito de padrão mínimo, fixando critérios de qualidade construtiva, dimensionamento da moradia e das peças que a compõem e, ainda, critérios relacionados ao ambiente em que a moradia se insere. Por conseguinte, a Fundação João Pinheiro considera como inadequados “os domicílios com carências de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva”<sup>4</sup> (FJP, 2005).

Nesse contexto, são considerados *domicílios carentes de infraestrutura* aqueles que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. Com relação ao *adensamento excessivo* toma-se como indicador a densidade de moradores por dormitório, adotando-se como suportável o número de três, no máximo, para o subgrupo das casas e apartamentos urbanos com família única, ou seja, o adensamento ocorre quando for excedido esse limite. Excluem-se desse componente os domicílios com famílias conviventes e quartos ou cômodos alugados, para que não seja incorporada a dimensão da coabitação, que faz parte da composição do déficit.

No que concerne à questão fundiária, observa-se que “um dos elementos centrais no debate sobre as políticas habitacionais diz respeito ao acesso à terra e à questão da irregularidade da moradia popular. Isso se deve, por um lado, aos mecanismos informais através dos quais a população enfrenta os limites do mercado fundiário e habitacional, e, por outro lado, a uma precarização da moradia, seja no seu aspecto jurídico, seja no aspecto urbanístico e de infraestrutura, seja, ainda no aspecto ambiental.” (CARDOSO; AZEVEDO, 2007). Desse modo, para o cômputo da *inadequação fundiária* consideram-se os casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que se localiza.

<sup>2</sup>O pressuposto do conceito de famílias conviventes é o de que, para cada família, deve haver a disponibilidade de pelo menos uma unidade habitacional. Essa idéia vem sofrendo algumas críticas, tendo em vista a sobrevivência, principalmente nos meios populares, das famílias ampliadas. Isso implicaria na necessidade de se investigar em que medida a coabitação é voluntária ou um constrangimento gerado pela limitação do mercado de moradias. Dada a impossibilidade de se estabelecer parâmetros quantitativos para essa diferenciação, sem o recurso a uma pesquisa de campo, esse indicador vem sendo mantido, conforme estabelecido pela Fundação João Pinheiro.

<sup>3</sup>As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por grau de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e que residem no mesmo domicílio com outra família, denominada principal. O responsável pela família principal é também o responsável pelo domicílio (FJP, 2005).

<sup>4</sup>Em seu estudo inicial, a FJP incluía no âmbito da inadequação o comprometimento de renda com pagamento de aluguel, que se referia às situações em que os moradores mais pobres comprometem grande parte de sua renda com aluguel. Esse item foi retirado do cálculo posteriormente tendo em vista a retirada da informação de valor do aluguel do Censo Demográfico de 2000.



*A situação de informalidade implica a insegurança na permanência na moradia (insegurança de posse) e a inibição de iniciativas de investimentos na própria habitação. Tratado no Censo do IBGE pela não propriedade do terreno em que se situa o domicílio, os dados referentes aos domicílios em situação de irregularidade fundiária, utilizados para caracterizar a inadequação fundiária, necessitam de alguns ajustes e pesquisas mais detalhadas. O cálculo em relação a esse componente está sub-dimensionado. As informações coletadas sobre irregularidade fundiária consistem na declaração dos moradores em relação aos domicílios próprios, sem o devido esclarecimento ou comprovação quanto à titulação e registro da propriedade, o que pode vir a minimizar ou confundir a estimativa. Uma estimativa mais precisa acerca desse dado poderia ser obtida com o detalhamento em nível municipal, a partir de pesquisas em cadastros e registros locais. Sobre a questão ver: O desafio da mensuração, de Suzana Pasternak. In: Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários, disponível em [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca).*

A *inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva* define o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio.

Considera-se ainda no âmbito da **inadequação**, uma parcela de domicílios em função da depreciação dos imóveis. Definida “como o complemento dos domicílios com mais de 50 anos de construção cuja reposição é considerada necessária” (FJP, 2005), o dimensionamento dessa parcela apresenta dificuldades de apreensão, uma vez que a PNAD não permite esse cálculo e que restam dúvidas quanto à mensuração desse tempo e quanto à possibilidade de se diferenciar as construções que tenham ou não recebido manutenção ou reformas ao longo de sua existência. A partir das bases de informações disponíveis, não se torna possível incorporar esse componente ao cálculo das necessidades habitacionais.

Segundo a FJP (2005), com a preocupação de identificar as carências, principalmente da população de baixa renda, os números, tanto do déficit quanto da inadequação dos domicílios, foram explicitados para diversas faixas de renda familiar. Tais números têm como enfoque as famílias com até três salários mínimos de renda. O quadro a seguir sintetiza os principais aspectos metodológicos adotados pela FJP para o cálculo das necessidades habitacionais no Brasil em 2005.

**Quadro 4** - Metodologia de cálculo do déficit e da inadequação dos domicílios para as unidades da federação e municípios - 2005

BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANS	
DÉFICIT HABITACIONAL	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Componentes:</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Reposição do estoque<ul style="list-style-type: none"><li>- Domicílio rústicos</li></ul></li><li>• Incremento do estoque<ul style="list-style-type: none"><li>- Domicílios improvisados</li><li>- Coabitação familiar<ul style="list-style-type: none"><li>- famílias conviventes secundárias</li><li>- Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada)</li></ul></li><li>- Ônus excessivo com aluguel</li></ul></li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Detalhamento:</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Cálculo para áreas:<ul style="list-style-type: none"><li>- urbana</li><li>- rural<ul style="list-style-type: none"><li>- total</li><li>- aglomerado rural de extensão urbana</li><li>- restante das áreas rurais</li></ul></li><li>- aglomerados subnormais</li></ul></li><li>• Cálculo por faixas de renda familiar</li></ul></li></ul>
INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Componestes:</b><ul style="list-style-type: none"><li>- Densidade excessiva de moradores por dormitório</li><li>- Carência de serviços de infra-estrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)</li><li>- Inadequação fundiária urbana</li><li>- Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Detalhamento:</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Cálculo para áreas:<ul style="list-style-type: none"><li>- urbana</li><li>- aglomerados subnormais</li></ul></li><li>• Cálculo por faixas de renda familiar</li></ul></li></ul>

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estatística e Informações (CEI)



*Observe que na metodologia adotada houve o cuidado de excluir da condição de inadequação os domicílios inseridos em alguma das categorias do déficit habitacional. Ressalta-se, ainda, que os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos, não podendo ter os resultados somados, sob o risco de a mesma moradia ser simultaneamente inadequada segundo vários critérios. Para aprofundar a questão, acesse o Capítulo 3 do Produto 2 do PlanHab, disponível em [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos).*

A metodologia de cálculo das necessidades habitacionais, desenvolvida e aprimorada pela Fundação João Pinheiro, englobando o déficit habitacional, que demanda incremento e reposição do estoque de moradias, e o conjunto de domicílios em situações inadequadas, que demanda ações de melhorias do ponto de vista urbanístico e da regularização fundiária sem precisar produzir unidades novas, significa uma mudança da base conceitual sobre como enfrentar o problema da habitação de interesse social. Os resultados desses cálculos são adotados pelo Ministério das Cidades para orientar a Política Nacional de Habitação, tendo sido a principal referência para a elaboração do Plano Nacional de Habitação.

Complementando a análise, tem-se ainda a **demanda demográfica**, que dimensiona as moradias a serem acrescentadas ao estoque habitacional a fim de acomodar o crescimento populacional projetado em determinado período. Essa estimativa das necessidades de incremento do estoque de moradias, não considera o déficit habitacional acumulado nem a inadequação de parcela do estoque existente. O cálculo dessa demanda vai depender da taxa de crescimento da população e da média de moradores por domicílio, refletindo o tamanho da família e os arranjos familiares.

Em relação à totalidade dos domicílios brasileiros, nota-se um incremento no número de pessoas que vivem sós, especialmente os idosos, aumentando a demanda por unidades habitacionais independentes e pela adequação da infraestrutura a esse grupo da população. Constatam-se também mudanças no núcleo familiar, com o aumento das chamadas famílias monoparentais, sobretudo as integradas somente por mães e filhos, em que aquelas com filhos pequenos são mais da metade do total, com grande parte constituindo, segundo Taschner (1997), “o subconjunto de domicílios com até ¼ salário mínimo per capita, extremamente pobre.” Por outro lado, têm-se nas classes mais altas, as famílias chefiadas por mulheres que detêm a guarda dos filhos e que estão fora da situação de miséria. Destaca-se que os efeitos dessas mudanças são significativos no campo da habitação, multiplicando, com as separações, o número de grupos domésticos e a demanda por novas unidades.

O percentual de casais sem filhos é também observado em função da criação de demandas novas e distintas de moradia. Além disso, as unidades familiares formadas por casais sem vínculo formal, conforme aponta Taschner (1997), repercute “na demanda do parque domiciliar, no que se refere à propriedade, implicando numa demanda crescente de moradia de aluguel e num aumento da mobilidade residencial.” Ressalta-se, ainda, que a queda da fecundidade fez diminuir o número de ocupantes por domicílio. Finalizando, recomenda-se que as políticas habitacionais considerem as novas tendências de organização familiar, uma vez que estas geram demandas crescentes e diferenciadas em função da moradia e do espaço urbano.



## **Cálculo do déficit habitacional quantitativo e qualitativo: metodologia.**

As estimativas mais recentes consideram, para o ano de 2006, um déficit total de 7.934.719 de domicílios. A maior parte da necessidade de novas moradias concentra-se nos Estados do Sudeste e do Nordeste, regiões que agregam a maioria da população urbana do país. Além disso, mais de 80% do déficit habitacional urbano se concentra nas faixas de renda de até três salários mínimos.

O déficit habitacional quantitativo faz-se acompanhar por um déficit de natureza qualitativa, relativo à inadequação da moradia em termos fundiários, sanitários, bem como de depreciação, adensamento excessivo e precariedade na infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo, energia elétrica). Presente nas diversas configurações de assentamentos precários, como favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços, conjuntos habitacionais ou prédios invadidos, o déficit qualitativo abrange ainda outras carências, como a má qualidade do transporte público e a ausência do tratamento final dos resíduos sólidos.



*As necessidades habitacionais qualitativas se diferenciam entre as regiões brasileiras, tendo no Norte, Nordeste e Centro Oeste mais de 50% dos domicílios urbanos permanentes com algum tipo de carência de infraestrutura e saneamento, sendo o total para o Brasil de 11.319.673 domicílios. Este percentual diminuiu para 15% no Sudeste, onde são mais expressivos o adensamento excessivo e a depreciação da habitação.*



Tomando como referência a base de informações do IBGE (Censos e PNADs), o **déficit habitacional**, englobando as situações que demandam uma política de provisão habitacional, consiste no cômputo do **déficit por reposição do estoque**, relativo aos *domicílios rústicos*, e do **déficit por incremento do estoque**, contemplando os *domicílios improvisados* e a *coabitação familiar*, correspondente a soma das *famílias conviventes e das que vivem em cômodos cedidos ou alugados*.

Os quatro componentes do déficit habitacional, relativos aos *domicílios rústicos, improvisados, famílias conviventes e cômodos cedidos ou alugados*, são calculados de maneira a se excluírem possíveis sobreposições entre eles, procedendo-se assim, ao cálculo do montante geral através do somatório dos respectivos componentes.

Destaca-se que o componente relativo ao ônus excessivo com *aluguel foi excluído* do total do déficit, tendo em vista a inviabilidade de seu cálculo devido à indisponibilidade do dado relativo ao valor do aluguel. Uma opção para a substituição desse componente seria trabalhar com o número de famílias de até três salários mínimos que pagam aluguel – denominado ônus social com aluguel –, sendo o mesmo apresentado em separado, não integrando o total do déficit. Essa alternativa tem como premissa que o alto custo dos aluguéis associado à perda de poder aquisitivo da renda, deva aproximar o montante de famílias na faixa de até três salários mínimos que arcam com um custo qualquer de aluguel daquelas cujo aluguel represente o comprometimento de 30% ou mais da renda. Cabe ainda ressaltar que é nessa faixa de renda que se concentra a população com maior instabilidade de rendimento o que torna o compromisso com o aluguel um problema recorrente, do qual as famílias tendem a fugir através da busca de outras soluções (ocupações de terras, aquisição de terreno em loteamento irregular, etc.).



*Observa-se que o déficit aqui tratado não deve ser tomado como referência imediata de uma demanda para o mercado habitacional, de oferta de novas unidades prontas, uma vez que não incorpora o componente da demanda demográfica.*

*Para lembrar: a definição dos componentes do déficit habitacional e da inadequação habitacional encontra-se no item 2.*

Segundo a conceituação das variáveis de identificação de domicílios particulares em situação de necessidade habitacional, o **déficit habitacional** consiste na quantificação de três situações possíveis: *total de domicílios particulares improvisados*, desconsiderados aqueles nos quais reside mais de uma família; *número de domicílios particulares com mais de uma família residente* e *número de domicílios particulares permanentes cujo tipo de domicílio é cômodo*.

Diante da supressão, no Censo de 2000, da variável relativa aos materiais empregados nas paredes externas do domicílio, base para classificação do *domicílio rústico*, a FJP adotou um método indireto para seu cálculo. Dentre as variáveis analisadas, a presença ou não de banheiro no domicílio foi a que demonstrou maior correlação com os *domicílios rústicos*, devendo ser observado que esse dado está presente no quadro relativo à **inadequação habitacional**.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>O cálculo das necessidades habitacionais para municípios brasileiros está disponível em meio eletrônico na publicação FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.



Computando as situações que demandam dentro da política habitacional, um eixo voltado às ações de melhorias tanto nas condições de urbanização de onde se situa o domicílio, quanto no interior da própria unidade, a **inadequação habitacional** engloba questões relacionadas ao *acesso à infraestrutura* – que podem ser de *carência* de algum dos serviços básicos –, acrescidas dos domicílios que apresentem situação de *adensamento excessivo*, e/ou problemas de natureza fundiária, e/ou alto grau de depreciação e/ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva.

O cálculo do montante total da **inadequação por infraestrutura** considera não o somatório, mas a condição de *carência* do domicílio em pelo menos uma condição de acesso aos quatro serviços básicos: iluminação, abastecimento de água, instalação sanitária ou destino do lixo. A classificação na condição de *carência* refere-se à avaliação de graus diferenciados de acesso a estes serviços, não havendo dupla contagem entre eles, diferentemente do componente *adensamento excessivo*, que pode apresentar duplicidade com as demais situações de inadequação, já que avalia uma situação interna de dimensionamento do tamanho da unidade pelo número de moradores em um mesmo núcleo familiar como um parâmetro de conforto ambiental.

Destaca-se que no cálculo do **adensamento excessivo** excluem-se os domicílios com presença de famílias conviventes ou quartos/cômodos alugados. Esse componente está presente em mais de 2,8 milhões de domicílios urbanos, e é fortemente concentrado na Região Sudeste.



*Quanto à inadequação:*

*Os domicílios carentes de infraestrutura são todos aqueles que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.*

*O **adensamento excessivo** ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que, em caráter permanente, serviam de dormitório para os moradores do domicílio. Incluem-se aí os que assim são utilizados em função de inexistir acomodação adequada a essa finalidade. Para o cálculo do indicador foram considerados somente os membros da família principal, uma vez que as famílias secundárias foram incorporadas ao déficit habitacional.*

*A **inadequação fundiária** refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui total ou parcialmente, o terreno ou a fração ideal do terreno.*

*A **inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva** define o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio.*

*A esses componentes soma-se ainda uma parcela de domicílios em função da depreciação dos imóveis, entretanto, a partir da base de dados disponíveis, não se torna possível incorporar esse componente ao cálculo das necessidades habitacionais. Fonte: Fundação João Pinheiro, 2006.*

*6Cômodos são todos os compartimentos integrantes do domicílio separados por paredes, inclusive banheiros e cozinha, e os existentes na parte externa do prédio, desde que constituam parte integrante do domicílio. Não são considerados os corredores, alpendres, varandas abertas e outros compartimentos utilizados para fins não-residenciais, como garagens, depósitos etc.*

## Carência

A *carência* por infraestrutura é determinada segundo as características de alguns serviços nos domicílios particulares permanentes onde reside apenas uma família. Quando pelo menos um dos serviços avaliados apresentar característica de carência, o domicílio particular permanente é considerado carente. Os serviços considerados são:

- 1 Abastecimento de água outro que não rede geral com canalização interna ou poço/nascente na propriedade;
- 2 Ausência de iluminação elétrica;
- 3 Para as instalações sanitárias, considera-se carente o domicílio particular permanente que, possuindo banheiro ou sanitário, o tipo de escoadouro é vala, rio, lago, mar ou outro que não seja fossa ou rede geral de esgoto ou pluvial;
- 4 Para a coleta de lixo, consideram-se carentes aqueles em que o lixo não é coletado (diretamente ou através de caçamba de serviço de limpeza urbana).

## Adensamento excessivo

Consiste no número de domicílios particulares permanentes urbanos que não sejam cômodos, onde reside apenas uma família e que possuam um número médio de habitantes por dormitório superior a três.

Além das situações de *inadequação por infraestrutura*, acrescidas à *inadequação por adensamento domiciliar excessivo*, e à *inadequação por ausência de instalações sanitárias internas*, o dimensionamento da **inadequação habitacional** inclui ainda o item relativo à **inadequação fundiária urbana**, traduzindo a situação de famílias que possuem moradias próprias construídas em terrenos pertencentes a outrem (que não residem no domicílio). Esse componente, que aponta para a necessidade de políticas de regularização fundiária, de um lado, e de democratização do acesso à terra associado à política de provisão habitacional, de outro, é baseado na apuração da variável condição da ocupação, tratado no Censo do IBGE pela não propriedade do terreno em que se situa o domicílio. Outro elemento também considerado pela Fundação João Pinheiro diz respeito à inadequação por depreciação, correspondendo à parcela do estoque de moradias com elevado tempo de utilização e sem manutenção adequada. Para esse componente, no entanto, não existem informações adequadas em nível nacional.



*Como mencionado anteriormente, os dados das PNADs não permitem desagregação maior do que Estados e Regiões Metropolitanas. No entanto, o cálculo das necessidades habitacionais por município depende do censo demográfico, concebido e aplicado na forma de dois questionários, um mais genérico, para todos os domicílios do país, e outro mais detalhado, utilizado sobre uma amostra, que no último recenseamento foi de 10% do total de domicílios. De maneira geral, os setores censitários são construídos respeitando-se as divisões administrativas das cidades, permitindo que os resultados do censo possam ser computados não apenas no nível de municípios, mas também de bairros ou de outras regionalizações existentes. No caso do Censo de 2000, o IBGE construiu um conjunto de áreas, como agregação de setores censitários, denominadas de Áreas de Expansão Demográfica (AEDs) que são as unidades mínimas a serem utilizadas para que se possam ser computadas as informações mais detalhadas, referentes à amostra. Cabe ainda destacar que todos os componentes relativos ao **déficit** e a **inadequação habitacional** também são calculados para o universo de domicílios dos setores de aglomerados subnormais.*





## Demanda Demográfica por Novas Moradias

A demanda demográfica corresponde à quantidade de moradias que devem ser acrescentadas ao estoque para acomodar condignamente o crescimento populacional projetado em dado intervalo de tempo. Essa estimativa das necessidades de incremento do estoque de moradias não leva em conta, no seu ponto de partida, o déficit habitacional acumulado nem a inadequação de parcela do estoque existente. Portanto, as necessidades habitacionais são calculadas pela somatória do déficit habitacional acumulado mais a projeção da demanda demográfica futura.

Cálculos da demanda demográfica foram elaborados pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) a partir de contrato com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. Esses cálculos se baseiam nas projeções populacionais construídas segundo o método das componentes relativos à natalidade, mortalidade e migração. Essas projeções, cujo horizonte temporal é o ano de 2023, foram incorporadas no Plano Nacional de Habitação e são de grande importância para o estabelecimento de metas, prioridades e estratégias para o planejamento habitacional.

Abaixo segue a tabela com a projeção da demanda demográfica para o Brasil até o ano de 2023:

**Tabela 04** - Projeção da demanda demográfica habitacional (2007-2023)

Especificação	2007-2011	2012-2015	2015-2023	2007-2023
Formação de novos domicílios (milhões)	8,73	5,2	7,19	26,98

Fonte: Elaboração CEDEPLAR/UFMG. Fontes: IBGE, Censo Demográfico 1991 e 2000; MS/SVS/DASIS, SIM 1999 a 2001; U.S. Bureau of the Census.

O estudo elaborado pelo CEDEPLAR/UFMG para a Secretaria Nacional de Habitação permitiu a projeção da demanda demográfica habitacional para todos os estados da federação até o ano de 2023. Para os municípios, porém, a projeção só foi possível até o ano de 2010, devido a questões de metodologia estatística. Nesse sentido, orientamos os municípios a analisar os ritmos de crescimento populacional do passado para identificar as tendências futuras e, também, a analisar os impactos de grandes investimentos públicos e privados na atração ou expulsão populacional. Outras fontes de dado disponíveis são os órgãos estatísticos regionais (como o Seade, do Governo do Estado de São Paulo, por exemplo) e os órgãos de empresas concessionárias de serviço, que elaboram projeções de demanda para o planejamento de suas ações (como a Sabesp, em São Paulo).



Os estudos da projeção da demanda demográfica por novas habitações estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:

<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/biblioteca/projecao-da-demanda-demografica-habitacional/projecao-da-demanda>

## Assentamentos precários: discutindo conceitos e metodologias.



### 4.1 - Conceito

Como já foi dito no item anterior, a política habitacional para as favelas mudou significativamente, a partir da segunda metade dos anos 1970, passando da “remoção” para a “urbanização”. Vários governos municipais começaram, a partir de então, a desenvolver experiências de intervenção sobre as favelas, visando resolver os problemas de inadequação encontrados, melhorando as condições de infraestrutura e de acessibilidade e buscando regularizar a situação jurídica e urbanística das habitações. Em oposição ao que acontecia anteriormente, as favelas começaram a ser incluídas nos mapas das cidades, deixando de ser realidades “invisíveis” para estes governos.

Na medida em que se começou a debater o problema das favelas, como uma questão que estava presente em todas as regiões do país, surgiu o desafio da mensuração. A fonte de informações mais universal e abrangente era o Censo Demográfico, do IBGE, que caracterizava as favelas como “setores especiais de aglomerado subnormal”. A idéia de subnormal dizia respeito ao fato de as moradias estarem abaixo de um padrão “normal” ou aceitável de habitabilidade. No entanto, as conotações negativas e preconceituosas eventualmente atribuídas ao termo têm levado os formuladores de políticas e os movimentos sociais a rejeitar o seu uso. O termo favela, por outro lado, é referido à situação do Rio de Janeiro, já que em outras cidades os mesmos assentamentos podem ser denominados como “vilas” (Porto Alegre e Belo Horizonte), “invasões” (Salvador) ou “baixadas” (Belém), entre outros. É nesse sentido que se resolveu adotar a denominação de “assentamentos precários” para fazer referência, principalmente, às situações das áreas ocupadas irregularmente, seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista urbanístico, e que apresentem deficiências de infraestrutura e de acessibilidade.

**Enquadrando o conceito de “precariedade” dentro da formulação das necessidades habitacionais proposta pela Fundação João Pinheiro, poderíamos dizer que se trata de uma situação caracterizada fundamentalmente pela inadequação das moradias, em termos fundiários e de infraestrutura.** Obviamente, podem ocorrer situações de déficit, ou de outras formas de inadequação dentro dos assentamentos precários. No entanto, e é isso que é necessário acentuar, não é o déficit que caracteriza a precariedade do assentamento, mas a inadequação.

Uma outra diferenciação em relação às metodologias aqui apresentadas, diz respeito ao objeto que está sendo definido. No caso das necessidades habitacionais, está-se falando de domicílios (em situação de déficit ou inadequação). No caso da precariedade, está-se falando de assentamentos. Isso porque as políticas, programas ou projetos de intervenção, no segundo caso, são feitos sobre os assentamentos e não sobre unidades habitacionais tomadas isoladamente. Ou seja, nestes casos, considera-se que a situação de inadequação apresenta-se concentrada em trechos claramente definidos do território. Pode-se, portanto entender os assentamentos precários como aglomerações com delimitação mais ou menos precisa no tecido urbano, em geral, distintas do entorno quanto às suas características físicas e sociais; e com ocupação inequívoca e majoritária por população de baixa renda.

Essa definição pode ainda ser um pouco imprecisa no caso de assentamentos precários em áreas periféricas, mais homogêneas na sua estrutura social, mas é geral o suficiente para permitir ajustes em nível local.

A precariedade habitacional reflete a limitação do mercado de moradias em relação à oferta de habitações que possa atender ao conjunto das necessidades da população de baixa renda, com qualidade e localização adequadas sob os aspectos ambiental e social. Também é importante considerar o vazio deixado por muitas décadas sem políticas públicas que visassem ampliar efetivamente o acesso à terra urbanizada e à moradia.

Historicamente, as habitações precárias, correspondendo a soluções habitacionais informais, tiveram um tratamento diferenciado pelo poder público, segundo as conjunturas político-econômicas e o tipo de ocupação. Oscilando entre medidas de remoção e de melhorias, a ação do poder público caracterizou-se pela insuficiência de políticas para atendimento das necessidades da população e pela complacência com a proliferação das favelas, cortiços ou dos loteamentos irregulares, tendo essas tipologias se constituído na principal solução para a questão da moradia popular no Brasil.

A partir da Constituição Federal de 1988, o conceito de assentamentos precários começou a ser construído, influenciado por alguns fatores, como a luta dos movimentos sociais por moradia e reforma urbana; a implementação, nos três níveis de governo, de programas de urbanização de favelas e regularização de loteamentos irregulares, bem como através do surgimento de uma nova metodologia para o dimensionamento do déficit habitacional do país, a partir do trabalho da Fundação João Pinheiro, de 1995.



*O texto Constitucional, em 2000, inseriu o conceito do direito à moradia como direito social. Definiu-se, posteriormente, o conceito de moradia digna, como aquela provida de redes de infraestrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, pavimentação, telefone); acesso a equipamentos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; instalações sanitárias adequadas; condições mínimas de conforto e habitabilidade; utilização por uma única família (a menos de outra opção voluntária); e dispondo de, pelo menos, um dormitório permanente para cada dois moradores adultos. Tal conceito serve de diretriz tanto para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social, como também para a urbanização, regularização e melhorias do estoque de moradias precárias, em favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e áreas centrais degradadas.*

A aprovação do Estatuto da Cidade e a edição da Medida Provisória n. 2220, em 2001, representaram avanços na ordem legal para a institucionalização de uma política nacional de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos da população de baixa renda, incluindo-se no conceito de moradia digna a necessidade de regularização fundiária dos assentamentos. Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a urbanização e integração urbana dos assentamentos precários foi definida como um dos componentes e eixo prioritário da Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004.

O conceito de assentamentos precários foi então ampliado, passando a englobar diversas tipologias habitacionais, tendo como características comuns a precariedade das condições

de moradia e a sua origem histórica. Definidos como uma categoria abrangente das inúmeras situações de inadequação habitacional e de irregularidade, seja urbanística – quanto ao parcelamento do solo e em relação à edificação, com o descumprimento da legislação de uso e ocupação do solo, seja ambiental – com a ocupação de áreas de risco e de proteção ambiental, seja fundiária – quanto à propriedade da terra.



*Assentamentos precários compreendem:*

- os cortiços;
- as favelas;
- os loteamentos irregulares de moradores de baixa renda;
- os conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, que se acham em situação de irregularidade ou de degradação, demandando ações de reabilitação e adequação.

*As características referentes a cada uma das tipologias de assentamentos precários serão discutidas na Aula 05 e podem ser verificadas no documento de referência da Política Nacional de Habitação, disponível em [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab).*

A caracterização e mensuração da população residente em assentamentos precários no país são de grande relevância para a elaboração de políticas públicas que permitam o adequado enfrentamento da questão habitacional. Essa nova abordagem, incluindo os conjuntos habitacionais, permite uma maior aproximação do fenômeno da precarização no âmbito da política habitacional, correspondendo a definições razoavelmente consensuais no âmbito de diversas Prefeituras, incluindo as cidades que apresentam os maiores índices nacionais de assentamentos precários, tais como São Paulo e Rio de Janeiro, dentre outras.

## 4.2 - Dimensionamento

A estatística sobre favelas e ocupações similares utilizada para todo o país é a do Censo do IBGE, para os chamados setores especiais de aglomerados subnormais, definidos como locais marcados por precariedade habitacional e de infraestrutura, alta densidade e ocupação de terrenos alheios, cuja classificação implica a existência de, no mínimo, 50 unidades habitacionais contíguas. No entanto, a metodologia desenvolvida apresenta algumas distorções:

- a. O estabelecimento prévio à pesquisa dos setores considerados como subnormais baseado em informações anteriores nem sempre atualizadas;
- b. A exclusão no cômputo do censo dos setores que possuem menos de 50 unidades habitacionais, mas que apresentam contigüidade, possuindo, por exemplo, 20 casas num setor e 40 em outro;
- c. O fato de só abranger, ainda que parcialmente, o universo das favelas. Não engloba loteamentos, cortiços e conjuntos habitacionais deteriorados, o que prejudica a obtenção de dados relativos aos assentamentos precários nas suas diferentes tipologias.

Cabe destacar que as informações relativas aos aglomerados subnormais não são consideradas pelo IBGE como “proxy” (medida indireta) de favelas ou assentamentos precários, sendo antes um elemento para orientar a coleta de dados. Estas informações foram utilizadas para este fim em função da ausência de dados abrangentes sobre essas ocupações.

Por um lado, a falta de metodologias, critérios e definições, estabelecidos ao nível nacional para caracterizar os assentamentos precários, dificultam a sua quantificação por meio de estatísticas confiáveis. Por outro lado, assumindo-se que os perímetros dos núcleos favelados, quando fornecidos ao IBGE pelos estados e municípios, para a delimitação dos setores subnormais, são razoavelmente confiáveis e representativos do mesmo fenômeno, conclui-se que os registros do IBGE relativos aos setores subnormais, apesar de sub-dimensionarem o fenômeno das favelas, são de grande importância para a sua caracterização qualitativa, fornecendo um conjunto robusto de indicadores sobre as condições físicas dos domicílios, sobre o grau de urbanização dos aglomerados e sobre o perfil sócio-econômico e demográfico dos moradores.

Em relação à metodologia da Fundação João Pinheiro, apesar de seus avanços, não se teve resolvida a mensuração dos assentamentos, uma vez que um mesmo domicílio pode ser considerado inadequado em função do não atendimento a diferentes variáveis, inviabilizando, assim, a totalização desses domicílios.

### **4.3 - Estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano do CEM/CEBRAP/ MCidades: nova metodologia para o cálculo da precariedade habitacional.**

Diante da inexistência de dados nacionais que apontem claramente para a situação, de forma a dimensionar e localizar a população residente em assentamentos precários e com o objetivo de auxiliar a produção de informações que permitam ampliar o conhecimento quanto aos assentamentos precários no âmbito nacional, o Ministério das Cidades em parceria com Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEM/Cebrap elaborou o estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano”. Foi desenvolvida uma metodologia potencialmente aplicável aos núcleos urbanos para fornecer uma primeira aproximação da delimitação espacial dessas ocupações.

Partiu-se da única informação disponível nacionalmente de forma padronizada, ou seja, dos setores de aglomerados subnormais do IBGE. A metodologia desenvolvida teve como princípio a idéia de que os moradores dos assentamentos precários apresentam características sociais e demográficas semelhantes. Assim sendo, comparando-se o perfil sócio-demográfico médio dos indivíduos e das famílias que residem nos setores subnormais com o da população residente em setores classificados como normais, é possível discriminar os setores normais que sejam similares aos subnormais. Através desse método, que envolve técnicas estatísticas e de geoprocessamento sofisticadas, é possível identificar, em um primeiro momento, as demais áreas ocupadas por assentamentos precários, como favelas ou loteamentos clandestinos e irregulares.

Para o desenvolvimento do método, optou-se por realizar análises separadas segundo as regiões brasileiras, em função da diversidade dos municípios em termos de porte populacional, localização geográfica e características socioeconômicas. Para tanto, foram adota-



dos os seguintes critérios: os agrupamentos dos municípios deveriam possuir no mínimo 20 setores censitários do tipo aglomerados subnormais; as regiões metropolitanas foram consideradas como agrupamentos de municípios, exceto quando o número de aglomerados subnormais era considerado insuficiente para a análise; e os municípios foram agrupados respeitando-se a Unidade da Federação onde se localizavam, bem como a região.

A partir da unidade de análise – setor censitário urbano ou rural de extensão urbana do tipo Não Especial (NE) ou Aglomerado Subnormal (AS) – busca-se identificar, entre aqueles classificados como NE, os que mais se assemelham aos do tipo subnormal, segundo as variáveis socioeconômicas, demográficas e de características habitacionais. Esse subconjunto de setores, acrescido do subconjunto de subnormais, constitui uma aproximação do universo dos assentamentos precários naquele município. É possível ainda realizar a quantificação de moradores em tais assentamentos e mapeá-los, o que viabiliza o trabalho de campo subsequente para aferição da consistência dos procedimentos adotados.

O método apresenta algumas limitações, relacionadas à impossibilidade de desagregação da informação para escalas inferiores às dos setores censitários, como também à indicação da existência da precariedade sócio-habitacional sem, contudo, especificar que tipo de problema está envolvido. Essas informações só poderão ser obtidas através de trabalhos complementares dos governos locais, como vistorias de campo e análise de documentação.

O desenvolvimento dessa metodologia representa um importante passo para a criação de um conjunto de informações com abrangência nacional que propicie um diagnóstico da precariedade urbana e habitacional no país. Constitui, ainda, um instrumento para a construção de critérios e prioridades que balizem as decisões relativas ao desenho e planejamento de políticas habitacionais e urbanas nacionais, assim como ao planejamento e à implementação de políticas públicas locais.

Trata-se de um trabalho conjunto, em que os dados gerados pelo método CEM/Cebrap, a partir de critérios comparáveis nacional e regionalmente, articulados no interior de um Sistema de Informações Geográficas (SIG), constituem a base para que as prefeituras complementem as informações referentes aos assentamentos precários, aprimorando o processo de caracterização e mensuração dessas áreas.

**Tabela 05** - Resultado do estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano: Número de domicílios particulares permanentes por tipo de setor censitário

Setores Subnormais	Assentamentos Precários	Total	% do Total de Domicílios
1.618.836	1.546.250	3.165.086	13,0%

Fonte: Elaboração CEM/Cebrap a partir do Censo Demográfico IBGE (2000).



*Nas regiões metropolitanas e maiores cidades do país, mais de 12,4 milhões de brasileiros vivem em áreas com carências sociais e infraestrutura precária, conforme o cálculo que inclui os setores censitários chamados de aglomerados subnormais, como definidos no IBGE, e de assentamentos precários, localizados em nova pesquisa feita pelo CEM/Cebrap, a pedido da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades. O estudo analisou 561 municípios, considerando todas as cidades das regiões metropolitanas e os municípios com mais de 150 mil habitantes. Os assentamentos precários totalizaram 6.880 setores censitários, além dos 7.696 setores classificados pelo IBGE como subnormais.*

*O estudo incluiu ainda a elaboração de 371 cartografias municipais de setores censitários, para um subconjunto escolhido de municípios, de modo a delimitar estimativamente os assentamentos precários e descrever padrões e dinâmicas espaciais inter e intramunicipais.*

*Para maiores informações do estudo e da metodologia desenvolvida, ver: Assentamentos Precários no Brasil Urbano. Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEM/Cebrap, Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca).*

Lembramos que na ausência de informações suficientemente abrangentes e confiáveis em nível nacional, são fundamentais aquelas que possam ser levantadas na escala municipal, pela administração pública. Pelo conhecimento do território municipal, o governo local reúne as melhores condições para construir um cadastro de favelas, e/ou de cortiços, e/ou de loteamentos irregulares e/ou de conjuntos habitacionais degradados (dependendo da existência ou da importância desses tipos em cada realidade). Esse cadastro, orientado para a construção de uma política e de planos municipais de habitação, deverá incluir as informações necessárias para o planejamento adequado das intervenções.

### **Estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano do CEM/CEBRAP/ MCidades: Bases Cartográficas**

O estudo sobre os Assentamentos Precários no Brasil Urbano, elaborado pelo CEM/CEBRAP para a Secretaria Nacional de Habitação, além de estimar estatisticamente a presença, a localização e as características de moradores de assentamentos precários, também incluiu a elaboração de 371 cartografias municipais de setores censitários (para um subconjunto escolhido de municípios), de modo a delimitar estimativamente os Assentamentos Precários e descrever padrões e dinâmicas espaciais inter e intramunicipais.

As bases cartográficas intramunicipais desse estudo estão disponíveis no site do Ministério das Cidades na publicação do estudo dos Assentamentos Precários no Brasil Urbano do CEM/CEBRAP/ MCidades e na base de dados do servidor de mapas e informações geo-referenciadas do Sistema Nacional de Integração das Cidades – GeoSNIC.



*As bases cartográficas estão disponíveis nos seguintes endereços eletrônicos:*

*<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes/assentamentos-precarios-e-capacidades-administrativas-no-brasil-urbano>/<http://www2.cidades.gov.br/geosnic/src/php/app.php>*

Abaixo mostramos um exemplo da cartografia dos assentamentos precários dos municípios do Conleste – 11 municípios consorciados que sofrerão impacto da implantação do pólo petroquímico do Comperj e as cartografias geradas pelo GeoSNIC para o município de Uberlândia/ MG.

Figura 02: Cartografia dos Assentamentos precários geradas pelo GeoSNIC - CONLESTE

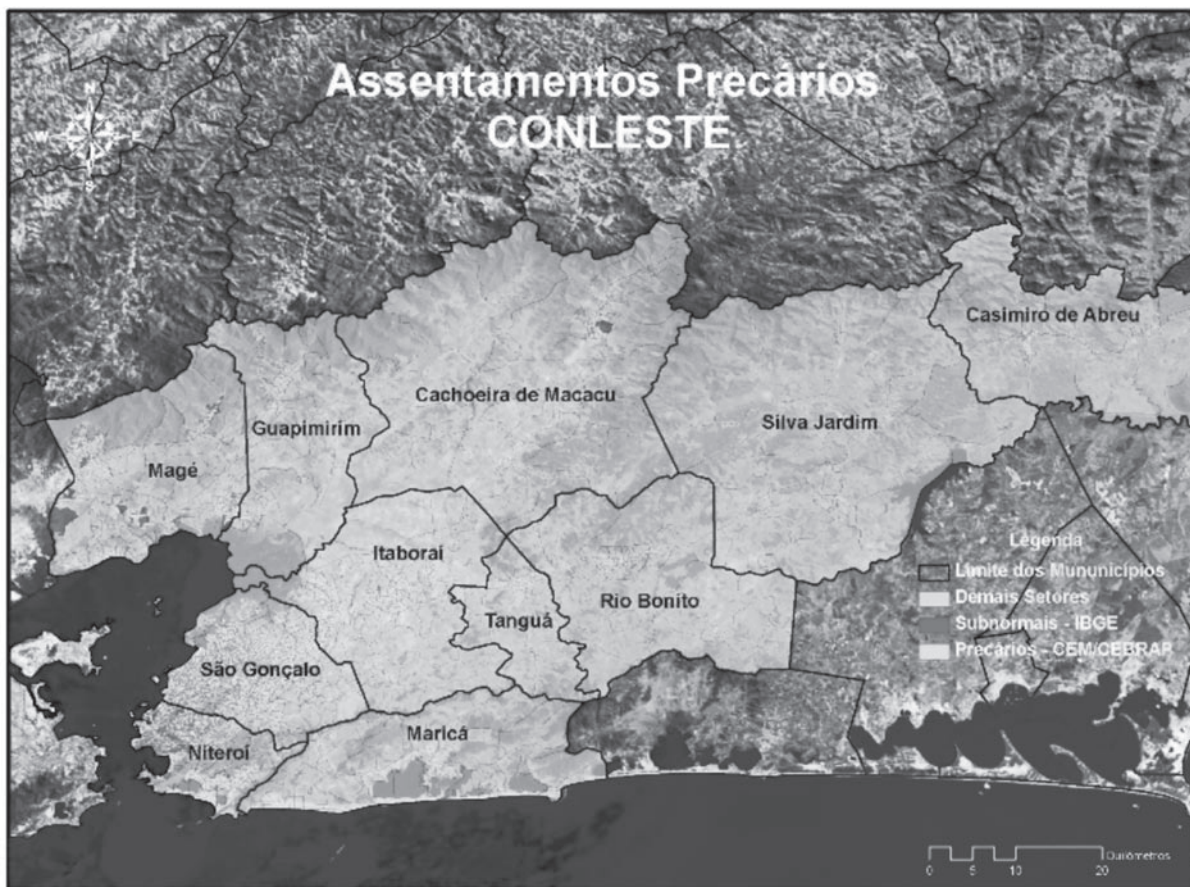
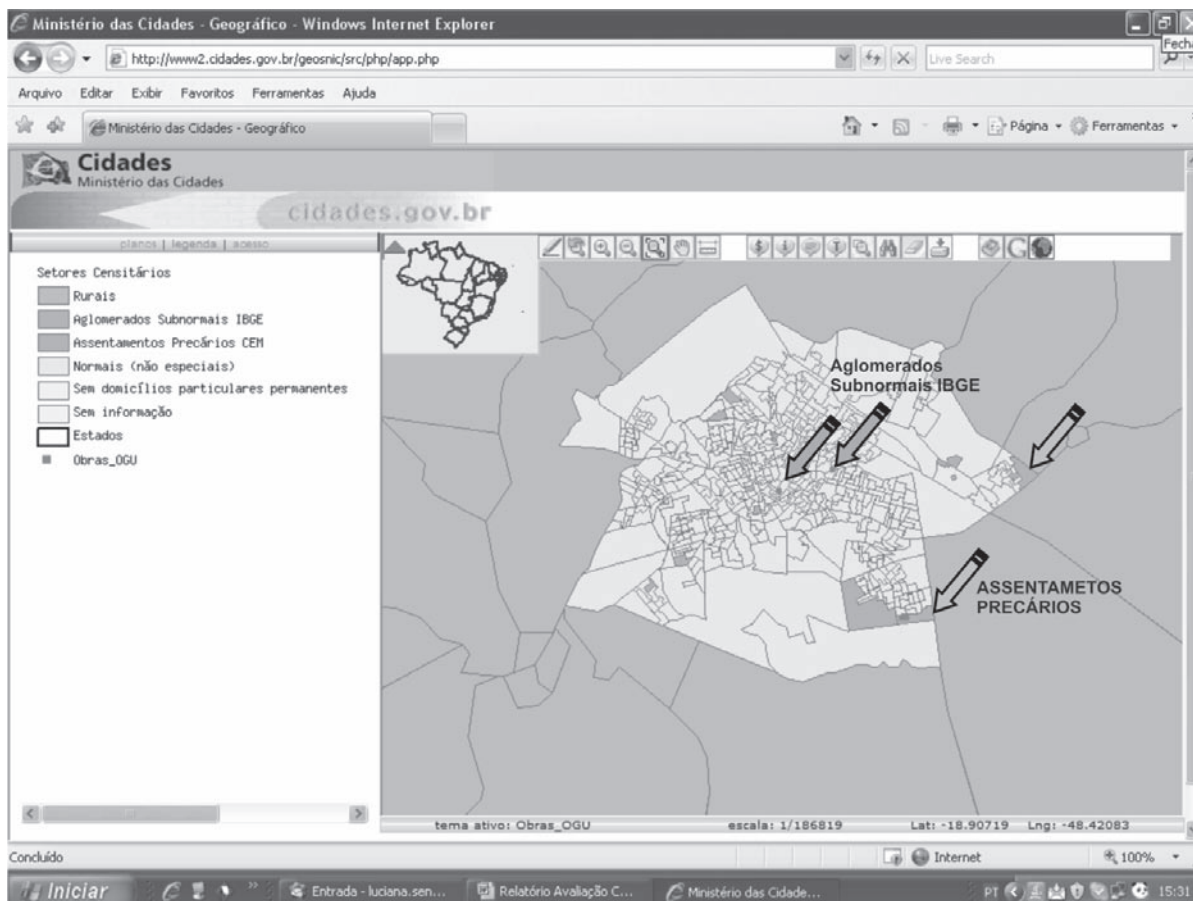
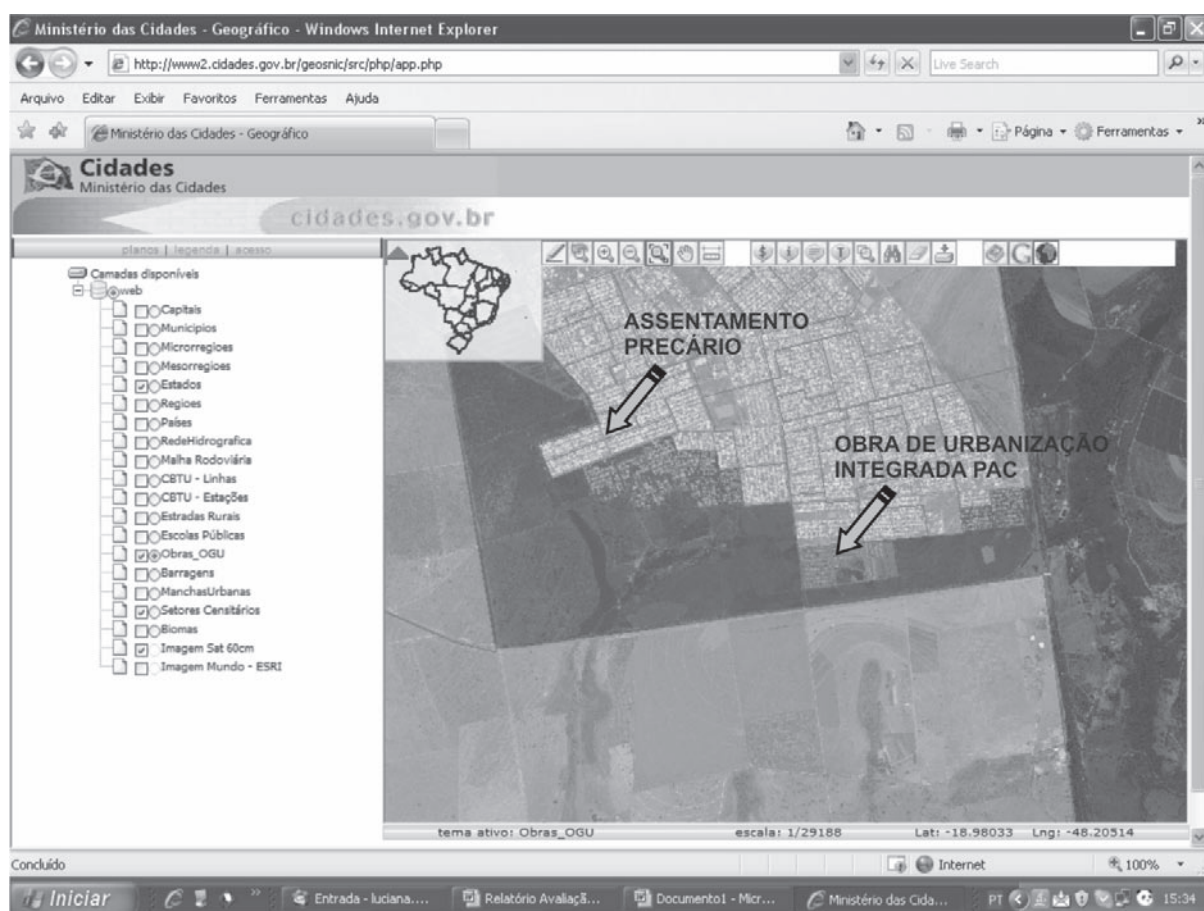


Figura 03: Cartografia dos Assentamentos precários geradas pelo GeoSNIC - Município de Uberlândia-MG





## Pesquisa cadastral municipal

A pesquisa sócio-econômica censitária produzida pelos municípios é importante fonte de informação para o cálculo das necessidades habitacionais e para a elaboração de diagnósticos. Isso porque tal pesquisa identifica os moradores dos assentamentos precários e/ou dos conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público e destinados a população de baixa renda.

A pesquisa cadastral objetiva subsidiar a produção de diagnósticos e a gestão de programas e projetos habitacionais. O instrumental de pesquisa não obedece a um determinado padrão, é definido pelos municípios, mas de forma geral levanta informações sobre o perfil sócio-econômico da população e sobre as suas condições de moradia.

A informação cadastral é importante instrumento de planejamento das intervenções físicas e do atendimento através de programas habitacionais assim como, de outros programas sociais. O cadastro também pode ser utilizado como um instrumento de controle do crescimento dos assentamentos. Alguns municípios utilizam o cadastro para identificar os habitantes de um determinado assentamento e restringir a intervenção ao número de famílias identificadas no cadastro. A estratégia objetiva 'congelar' a ocupação a partir daquele momento, evitando que ocorra um grande crescimento impulsionado, principalmente, pelo início da execução das obras de urbanização.

O cadastramento deve ser articulado com o levantamento planialtimétrico e, desta forma, fornecer os elementos necessários para a inserção dos assentamentos no sistema de georeferenciamento. O georeferenciamento dos assentamentos permite que muitos dos espaços anteriormente configurados como vazios na planta da cidade sejam identificados como favelas, apresentando a configuração do espaço e o traçado das vias. Isso permite que a favela (ou assentamento) não seja vista como uma área isolada do contexto da cidade e sim como parte integrante de um tecido urbano que, na maioria dos casos, se encontra consolidado. Além disso, permite, a partir do conhecimento da cidade como um todo, um planejamento mais eficiente, possibilita uma avaliação espacial da pobreza na cidade e torna mais eficientes os planos de ação municipal.

Um desafio é integrar todos os cadastramentos realizados de forma a consolidar um banco de dados. Na maioria das cidades estes cadastramentos são realizados em períodos distintos e, muitas vezes, também, com a utilização de instrumentais distintos. Outro desafio é articular este banco de dados a outros bancos de dados municipais e mesmo nacionais como é o caso do CADÚNICO – Cadastro Único dos Beneficiários de Programas Sociais.

O Ministério das Cidades estabeleceu como regra que todos os beneficiários dos Programas de Urbanização de Assentamentos Precários devem ser inseridos, na fase inicial da contratação dos recursos, no CADÚNICO. O Cadastro Único, gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), é um cadastro sócio-econômico de famílias de baixa renda que objetiva subsidiar os programas sociais desenvolvidos pelas três esferas governamentais. A inclusão, exclusão e atualização do cadastro é feita, de forma descentralizada, pelos municípios. Entretanto, a gestão dos programas, incluindo o Bolsa Família, não é feita através deste cadastro.

REGINO (2009) alerta que o CADÚNICO é um cadastro fechado no qual não há como inserir outros dados e que, nem todos os ‘campos’ necessários para o planejamento e gestão de programas habitacionais estão lá previstos. Destaca, também, que a inserção da família somente se conclui com a coleta de uma série de documentos que, muitas vezes, as famílias não possuem.

A SNH do Ministério das Cidades reconhece a necessidade de criação de um sistema de informações que permita a gestão e monitoramento dos Benefícios. A gestão dos Benefícios dos programas habitacionais necessita, no mínimo, de um cadastro de famílias beneficiárias, do programa e do Benefício recebido por aquela família. Estas informações são importantes para a concessão de novos benefícios, para o monitoramento das ações assim como para evitar a concessão de benefícios duplos.

A SNH estuda criar um Cadastro de Beneficiários a partir do Cadastro Único e das informações referentes aos benefícios e programas oferecidos. Outras alternativas, como o Desenvolvimento do Sistema de Gestão de Benefícios, vem sendo estudadas pela SNH e pela CEF.

**No caso do PLHIS, vale ressaltar que:**

- A pesquisa sócio-econômica censitária produzida pelos municípios é importante fonte de informação para o cálculo das necessidades habitacionais e para elaboração de diagnósticos;

- A pesquisa pode se constituir num importante instrumento de planejamento e gestão de programas habitacionais e outros programas sociais;
- As informações do cadastramento devem ser sistematizadas e, se possível, devem ser georeferenciadas;
- O instrumental de pesquisa deve adotar conceitos e conteúdos mínimos que permitam sua articulação com outros cadastros e sistemas de informações nacionais. Exemplo: conceito de definição de família do CADÚNICO;
- O município deve atualizar e alimentar o CADÚNICO;
- É possível consultar o CADÚNICO para conhecer o perfil das famílias cadastradas no seu município.



### **Exemplo de Santo André (2000/2008): O Banco de Dados do SAMI (Programa Santo André Mais Igual)**

*O Município de Santo André, no período 2000/2008, estruturou um Banco de Dados para desenvolvimento do programa SAMI. O SAMI atendeu as famílias moradoras em núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais (habitação, educação, saúde, geração e complementação de renda, entre outros) articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. Para planejar e gerenciar o programa iniciou-se a construção de um banco de dados (Banco de Dados - Ficha de Perfil Social) que permitiu identificar todas as pessoas atendidas por estes programas sociais e os benefícios que recebiam. O banco de dados foi utilizado por todas as secretarias municipais diretamente envolvidas com o programa.*

*Para tornar isto possível, foi definido um instrumental de pesquisa único (Ficha de Perfil Social) utilizado nos levantamentos cadastrais das favelas do município que integram o Programa SAMI, adotando como base os instrumentais discutidos com a equipe do IEE-PUCSP e o Cadastro Único do Governo Federal. A idéia foi construir um único cadastro que abrangesse todos os programas, com perguntas sobre educação, saúde, formas de sobrevivência e características do domicílio, evitando que as famílias fossem visitadas repetidamente por vários técnicos de diferentes programas num curto prazo de tempo.*

*O dado proveniente dos cadastros, realizados no ano de 2002, permitiu a construção do referido Banco de Dados Ficha de Perfil Social, base da construção do sistema de indicadores de resultado e gestão cujo desenvolvimento foi iniciado pela Secretaria de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André.*

*Esse sistema, embora incipiente, significou um avanço importante em termos de acompanhamento e avaliação do programa municipal SAMI, pois ao invés das tradicionais pesquisas de avaliação ex post, possibilitou a produção de dados em tempo real, com impactos importantes em termos de gestão e de apoio técnico aos profissionais que trabalham diretamente com as famílias beneficiadas. O sistema de indicadores foi composto de 2 eixos avaliativos: Gestão (financiamento e processos gerenciais) e Resultado (melhoria da qualidade de vida e impactos).*



## **Outras Fontes de Informação**

Nessa seção apresentamos algumas fontes de informação existentes que podem ser utilizadas para produção do cálculo das necessidades habitacionais, diagnóstico e definição das estratégias de ação do PLHIS:

## Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional

Produzido pelo Centro de Estudos da Metrópole CEM/Cebrap para a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades: O estudo destinou-se a fornecer subsídios para o planejamento da Política Nacional de Habitação, oferecendo informações desagregadas e especializadas, a partir da pesquisa MUNIC do IBGE sobre as capacidades administrativas municipais, relacionando-as ao déficit dos municípios com mais de 20 mil habitantes e também aos programas habitacionais implementados e à capacidade efetiva, e ao potencial, de gasto em habitação em todos os municípios brasileiros.



*Acesse aqui:*

[http://www.centrodametropole.org.br/mc/assets/pdfs/capacidades\\_web.pdf](http://www.centrodametropole.org.br/mc/assets/pdfs/capacidades_web.pdf)

## Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC

Levanta informações sobre a oferta dos serviços municipais, finanças públicas, aplicação dos recursos, programas sociais, infraestrutura urbana, estrutura administrativa, instrumentos de planejamento adotados, tendo como unidade de coleta as prefeituras de todos os municípios brasileiros.



*Acesse aqui:*

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>

## Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF: 2002 - 2003

A Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003 teve por objetivo fornecer informações sobre a composição dos orçamentos domésticos, a partir da investigação dos hábitos de consumo, da alocação de gastos e da distribuição dos rendimentos, segundo as características dos domicílios e das pessoas. A POF investigou, também, a autopercepção das condições de vida da população brasileira.



*Acesse aqui:*

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2002\\_2003perfil/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2002_2003perfil/default.shtm)

## Sistema de Informações Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros, da Caixa Econômica Federal – SIMBRASIL.

Desenvolvido pela CAIXA em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o SIMBRASIL disponibiliza, em um único ambiente informações detalhadas em nível Federal, Estadual e Municipal, dados sobre saúde, habitação, economia, educação,

entre outros. Na nova versão do sistema são oferecidas 13 opções de consulta. São elas: Geral, Institucional, Fiscal, Atuação CAIXA, Economia, Arranjo Produtivo Local, Social, Previdência, Saúde, Demografia, Educação, Meio Ambiente e Urbana. O novo SIM-BRASIL oferece os dados urbanos a partir das informações do Ministério das Cidades, IBGE e Fundação João Pinheiro. Hoje, a ferramenta é disponibilizada pela CAIXA aos gestores dos entes da federação, associações, escolas, universidades e comunidades locais.

### **Regiões de Influência das Cidades – 2007**

Este estudo produzido pelo IBGE busca definir a hierarquia dos centros urbanos e delimitar as regiões de influência a eles associadas a partir dos aspectos de gestão federal e empresarial e da dotação de equipamentos e serviços, de modo a identificar os pontos do território a partir dos quais são emitidas decisões e é exercido o comando em uma rede de cidades. Para tal, foram utilizados dados de pesquisa específica e, secundariamente, dados de outros levantamentos também efetuados pelo IBGE, bem como registros provenientes de órgãos públicos e de empresas privadas.



*Acesse aqui:*

<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>

### **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, elaborada pelo Ministério da Integração Regional, oferece estudos para elaboração e condução de projetos regionais de desenvolvimento, envolvendo os entes federados, as forças sociais relevantes e os setores produtivos. A PNDR organiza um olhar sobre o conjunto do território do País, permitindo que as ações e os programas implementados sejam regulados a partir de um referencial nacional comum, capaz de produzir os efeitos desejados na redução das desigualdades regionais.



*Acesse aqui:*

<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/>

### **Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT:**

Abrange uma série de estudos, coordenados pelo Ministério da Integração Nacional, para a elaboração do ordenamento territorial nacional, concebido como a regulação das tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional decorrente das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional.





Acesse aqui:

<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>

4

## Bibliografia

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação - Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cem/Cebrap – **Precariedade no Brasil Urbano**. Disponível em: [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca).

BRASIL. Ministério das Cidades/ Ana Lucia Ancona. Nota Técnica n. 02/2008 “**Caracterização dos Assentamentos Precários e Tipologias de Intervenção**”, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instruções específicas para Desenvolvimento do trabalho social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos precários**. 2007.

CARDOSO, A. L. **Meio-ambiente e moradia**: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 9, 1998, Caxambu, Minas Gerais. População e Meio-Ambiente. Disponível em: [www.abep.org.br](http://www.abep.org.br).

CARDOSO, A. L. Contextualização e caracterização. SANTA, R. J. (org.). **Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2008, pp. 13-45. Disponível em: [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca).

CARDOSO, A. L.; ARAUJO Rosane L.. **Necessidades Habitacionais**. In: BRASIL. Ministério das Cidades / Aliança de Cidades/ DENALDI, R. (org.). **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília, 2009.

CARDOSO, Adauto Lúcio; AZEVEDO, Sérgio de. **Necessidades Habitacionais: notas metodológicas**. Rio de Janeiro, mimeo, 2007.

DENALDI, R. **Intervenção Municipal em Favelas: aprimoramento e limitações** In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005, Salvador.

FERREIRA, M. P.; MARQUES, E. C. L.; FUSARO, E. R.; MINUCI, E. G. **Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em nível nacional**. SANTA, R. J. (org.). **Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2008, pp. 125-140. Disponível em: [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2005**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005, cap. 2, pp. 12-28. Disponível em: [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca).

PASTERNAK, S. **O desafio da mensuração**. SANTA, R. J. (org.). Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação, 2008, pp. 93-110. Disponível em: [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca).

REGINO, T. M. **Trabalho social e participação** In: MINISTERIO DAS CIDADES/ Aliança de Cidades. Ações Integradas de urbanização de assentamentos precários / DENALDI R. (org.). Brasília. Ministério das Cidades, 2009.

SANTO ANDRE (Município) – **Plano Municipal de Habitação**. Prefeitura de Santo André. Santo André, 2006.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **O quadro atual da habitação no Brasil: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 39, n. 203, p. 48-58, abr./jun1992.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Família, habitação e dinâmica populacional no Brasil atual: notas muito preliminares. In: GORDILHO-SOUZA, Ângela (org). **Habitar contemporâneo – novas questões no Brasil nos anos 90**. Salvador, UFBA, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Lab-Habitar, 1997.



# Aula 5

## *Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção<sup>1</sup>*

Rosana Denaldi

Nesta aula vamos tratar das características dos assentamentos precários e das tipologias de intervenção.

Esses conceitos e tipologias devem ser observados na elaboração dos PLHIS e PEHIS para permitir a integração e sistematização de dados a nível nacional. O planejamento e a execução da Política Nacional de Habitação requerem a estruturação de um sistema nacional de informações. Vale ressaltar, no entanto, ser também fundamental que, preservada a comparabilidade, seja efetuada a adequação das categorias propostas às diversidades regionais e locais.

### **Assentamentos precários: categorias e características<sup>1</sup>**


Discutimos na Aula 04 o conceito de precariedade adotado pela Política Nacional de Habitação (PNH) e destacamos quatro das categorias mais representativas do fenômeno: cortiços, favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público, em situação de irregularidade ou de degradação. A caracterização dos assentamentos precários é importante para um melhor dimensionamento dessas ocupações no país, sendo fundamental para subsidiar o planejamento de ações específicas do eixo da política habitacional dirigido à urbanização e à integração urbana.

Observa-se que, apesar da implantação de políticas públicas destinadas a assentamentos precários em grandes cidades brasileiras nos últimos anos, estas não dispõem de cadastros que forneçam dados confiáveis acerca dessas ocupações. A falta de informações consolidadas, que permitam dimensionar a totalidade desses assentamentos, bem como suas características e particularidades, denota, entre outros aspectos, que o uso das tipologias tradicionais acarreta dificuldades para uma mensuração abrangente do fenômeno em escala nacional.

A seguir, listamos algumas características dos assentamentos que contribuem para dificultar a identificação e/ou aplicação de categorias nacionais. Algumas tratam de problemas mais pertinentes às ações de urbanização e integração urbana a serem implantadas.

No que diz respeito à tipologia “cortiços”, destaca-se que:

- caracterizados pela localização em áreas centrais e pelo acesso mediante pagamento de aluguel, os cortiços permanecem presentes nas grandes cidades, abrangendo,



<sup>1</sup>Baseado na Nota Técnica n. 02/2008 “Caracterização Física dos Assentamentos Precários e Tipologias de Intervenção”, de autoria de Ana Lucia Ancona/ Ministério das Cidades/SNH

também, a categoria de imóveis abandonados ocupados por movimentos organizados de moradia, sendo que, nesses casos, não se verifica a relação de aluguel;

- caracterizada como moradias de um único cômodo, essa tipologia disseminou-se dentro de favelas e loteamentos de periferia e assemelhados, tornando-se parte integrante desses assentamentos.



Foto 03 – Cortiço no município de São Paulo. PRIH – Prefeitura de São Paulo.



Foto 04: Cortiço dentro do núcleo Salgueiro no município de Mauá

No que diz respeito à tipologia “favelas”, destaca-se que:

- a nomenclatura “favela”, além de estigmatizada, não é utilizada em todas as regiões do Brasil, em que é substituída por outras, como mocambo, palafita, invasão, comunidade, vila, núcleo, etc;
- caracterizadas originalmente pela forma de acesso à terra, mediante invasão de áreas privadas ou públicas, as favelas evoluíram, ao longo de várias décadas, para uma situação fundiária na qual os moradores conquistaram direitos de posse e/ou de uso das áreas ocupadas. No caso de áreas públicas, trata-se frequentemente de áreas pouco adequadas à urbanização, como áreas públicas de loteamentos, faixas

da marinha, margens de rios navegáveis, morros e outras áreas “abandonadas” pelo mercado, onde não existe registro de propriedade privada;

- o processo de ocupação espontâneo geralmente define o caráter irregular e a exiguidade do sistema viário, bem como os “lotes”, distinguindo as favelas dos demais assentamentos urbanos em função de apresentarem morfologia específica, constituída por espaços construídos quase contínuos, formados por unidades residenciais justapostas e conectadas a estreitas vielas de pedestres;
- a morfologia das favelas, que resulta de processos de ocupação espontânea, não se verifica nos casos de assentamentos resultantes de processos de ocupação por movimentos organizados, pois, nesses casos, costuma existir uma definição prévia de traçado viário e delimitação de lotes, como ocorre nos loteamentos irregulares;
- a forma de acesso à terra (invasão), como critério distintivo da favela, leva a problemas de classificação, considerando que processos de ocupação espontânea ou de invasão organizada resultam em morfologias distintas;
- as condições de moradia variam dentro da mesma favela, sendo que as unidades que apresentam o melhor padrão construtivo são aquelas localizadas nas ruas que permitem tráfego regular de veículos e constituem as áreas de contato da favela com as demais áreas da cidade. O padrão construtivo degrada-se à medida que se penetra nas áreas mais internas do assentamento e de acordo com a piora das condições físico-ambientais dos terrenos (declividades, margens de córregos etc);



Foto 05 – Favela no município de Mauá - Estado de São Paulo



Foto 06 – Assentamento precário no município de Belém do Pará.

No que diz respeito aos “**loteamentos irregulares**”, destaca-se que:

- apesar de irregulares e precários, os loteamentos periféricos de moradores de baixa renda caracterizam-se pelo traçado regular de sistema viário e pela divisão de lotes,

o que facilita as intervenções de complementação da infraestrutura urbana;

- as áreas destinadas à implantação de equipamentos sociais e áreas verdes públicas encontram-se geralmente ocupadas por favelas, dificultando os processos de regularização fundiária e prejudicando as condições de atendimento aos moradores por esses serviços;
- muitos loteamentos são abertos em áreas griladas, o que os coloca em situação semelhante a das favelas resultadas de processos de invasão organizada, ou seja, existe alguma regularidade no traçado urbano e os moradores pagaram pelo lote ou pela moradia, mas não têm direito de propriedade, à exceção dos casos em que tenham conseguido esse direito mediante ação de usucapião ou quando se trata de área pública;
- a subdivisão dos lotes em moradias de um cômodo, que caracteriza o processo de adensamento dos loteamentos, gera nas grandes cidades um padrão urbano mais degradado, no qual os miolos das quadras apresentam características de favelas.



Fotos 07 e 08: Loteamento irregular no município de Cuiabá no Estado de Mato Grosso e no município de Rio Branco no Acre (2009).



Foto 09: Loteamento irregular no município de Mauá no Estado de São Paulo (2002).

No que diz respeito aos “**conjuntos habitacionais degradados**”, destacam-se algumas questões a serem enfrentadas:

- implantação em áreas de propriedade pública, que se encontram parcialmente ocupadas por favelas, gerando dificuldades para a instalação e manutenção de infraestrutura urbana, bem como para a regularização fundiária;
- execução incompleta da infraestrutura urbana;
- problemas de gestão coletiva dos espaços comuns;
- falta de regularização fundiária e de acompanhamento da comunidade, pelo poder público, nas etapas posteriores à implantação;
- Edifícios (e unidades habitacionais) insalubres e/ou que apresentam problemas de risco;



**Foto 10:** Conjunto Habitacional no município de São Vicente – Estado de São Paulo.

Resumindo as observações apresentadas acima, percebe-se que as tipologias tradicionais dizem respeito a **duas situações urbanas diferentes**.

Uma situação é a dos **cortiços e da moradia social em áreas centrais** e consolidadas das cidades, com problemas de permanência ou expulsão da população e com demandas de melhoria das condições de habitabilidade. Para enfrentar esta situação é necessário executar programas de provisão habitacional e de reabilitação de áreas centrais, incluindo: reforma e adaptação para HIS (Habitação de Interesse Social) de imóveis vazios e deteriorados, programas de aluguel social, destinação de unidades para grupos sociais específicos, como idosos, e melhorias habitacionais em cortiços, dentre outras ações. No campo da política urbana, a manutenção da moradia social em áreas centrais exige a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, regulamentados pelos Planos Diretores, visando penalizar práticas especulativas de retenção de imóveis ociosos em áreas bem dotadas de infraestrutura e garantir a permanência de moradores de baixa renda nas áreas centrais recuperadas.

Outra situação são os assentamentos precários propriamente ditos. Esse universo é formado por **favelas, loteamentos periféricos, conjuntos degradados** e outros assentamentos assemelhados, caracterizados em maior ou menor grau pela ausência ou precariedade da infraestrutura urbana, irregularidade fundiária, inadequação das unidades habitacionais e

dos terrenos onde estão implantadas. Para esse conjunto de assentamentos precários, que é numericamente o mais expressivo, a linha programática indicada pela PNH é a “Urbanização integrada”.



*Quais são as tipologias predominantes de assentamentos precários em sua cidade?*



## **Assentamentos precários do tipo favelas e loteamentos irregulares: características, tipologias de intervenção e dimensionamento**

### **2.1 - Características físicas**

Como mencionado anteriormente, do ponto de vista metodológico, tem-se por pressuposto que os critérios para a caracterização dos assentamentos precários devem ter correspondência com as categorias de intervenção, e que estas, por sua vez, são definidas em função da lacuna entre as características do assentamento e o conceito de moradia digna. Assim, a partir do tipo e grau de precariedade ou inadequação do assentamento, o objetivo das intervenções de urbanização e de integração urbana é o de garantir um patamar básico de qualidade habitacional e urbana, considerando a erradicação das situações de risco; a implantação de infraestrutura básica, priorizando o saneamento ambiental; a ampliação da mobilidade e do acesso aos diversos equipamentos urbanos; a adequação da unidade habitacional; a regularização fundiária; e, ainda, as ações relativas à inclusão social de seus moradores. A caracterização dos assentamentos deve, pois, ser pautada por essas variáveis, permitindo a identificação do que falta para que seja atingido o patamar básico acima descrito, definindo, desse modo, o tipo de intervenção a ser implantado no assentamento.

Recomenda-se que o município, considerando o tipo de intervenção necessária, classifique o conjunto de assentamentos precários em consolidados, consolidáveis e não consolidáveis.

**Consolidados:** são assentamentos já integrados urbanisticamente e dotados de infraestrutura básica. Não são necessárias intervenções físicas que alterem sua morfologia (reparcelamento de lotes, redefinição de sistema viário), ou mesmo a execução de obras de infraestrutura básica. Os assentamentos podem, porém, não estar regularizados e sua população pode apresentar demandas específicas por programas de pós-ocupação, sociais e equipamentos e serviços públicos.

**Consolidáveis:** o núcleo consolidável é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção (reassentamento) de parte das famílias moradoras. Esta remoção pode ser necessária para eliminar situações de risco, promover o desadensamento, executar intervenções urbanas ou, ainda, em função de restrições legais à ocupação.

**Não consolidáveis:** é o núcleo que não apresenta condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. Trata-se de núcleos comprometidos por situações



de risco e insalubridade não solucionáveis, como, por exemplo, os que se localizam sobre aterro sanitário, oleoduto, sistema viário estrutural da cidade, áreas de risco, de preservação ambiental e *non aedificandi*. Os núcleos não consolidáveis são objeto de intervenção do tipo “remoção” e reassentamento em novas áreas.

Nota Técnica n. 02/2008 “Caracterização Física dos Assentamentos Precários e Tipologias de Intervenção”, de autoria de Ana Luiza Ancona/ Ministério das Cidades/SNH.

A tipologia de assentamentos precários engloba situações distintas de precariedade e irregularidade, verificadas em diferentes regiões do Brasil. Como mencionado anteriormente, a caracterização deve ser feita pelo município considerando suas especificidades locais e a necessidade de articulação de um sistema nacional de informação, planejamento e financiamento das intervenções.

**O Ministério das Cidades<sup>2</sup> recomenda que a caracterização física dos assentamentos seja elaborada considerando as condições do terreno, moradia, traçado urbano e consolidação do assentamento.**

#### a) Condições do terreno

O terreno do assentamento pode ser caracterizado como adequado, inadequado ou impróprio.

- Terreno adequado é aquele onde a ocupação pode ser consolidada;
- Terreno inadequado é aquele onde a ocupação pode ou não ser consolidada e a tomada de decisão depende do resultado de estudo específico do assentamento. Esse estudo envolve, entre outras variáveis, disponibilidade de terra; análise de viabilidade econômica, financeira e social; aplicação da legislação urbanística e ambiental; custo das obras de contenção geotécnica, saneamento ou infraestrutura e até mesmo o resultado da aplicação de instrumentos, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Como exemplo, pode-se citar faixas marginais a córregos e rios, áreas de mangue (orla marítima), áreas suscetíveis a risco geotécnico e áreas de proteção de mananciais;
- Terreno impróprio é aquele onde a ocupação não pode ser consolidada. Caracteriza-se por apresentar risco não passível de ser superado por intervenção urbanística. Trata-se, por exemplo, de ocupações sobre gasodutos e oleodutos, faixas de proteção de ferrovias e rodovias, aterros sanitários, lixões e outras áreas contaminadas não passíveis de recuperação, ou sob viadutos, pontes e redes de alta tensão.

Vale ressaltar que podem existir, por exemplo, ocupações localizadas em terrenos adequados ou inadequados que poderiam ser consolidadas, mas a execução de obras de sistema viário regional impõe seu reassentamento (remoção). É o caso de favelas localizadas em vários municípios da RMSP (Região Metropolitana de São Paulo), que coincidem com o traçado do Rodoanel.

#### b) Condição de moradia

O assentamento pode apresentar moradias improvisadas e/ou passíveis de adequação (recuperáveis). Moradias improvisadas são aquelas produzidas com material inadequado, como madeira velha, zinco, lata, papelão e outros.

### **Moradias passíveis de adequação são as que:**

- possuem banheiro, ou, ainda que não possuam, dispõem de terreno para sua construção;
- são produzidas com material permanente (paredes de tijolo ou bloco, cobertura de telhas ou laje e outros materiais considerados adequados no contexto regional);
- com possibilidade de expansão para atender a eventuais situações de congestionamento domiciliar.

### **c) Condição do traçado urbano (morfologia) e densidade**

Em função de sua densidade e traçado, o assentamento pode ser caracterizado como “aglomerado” ou “traçado regular”.

São considerados “aglomerados” os assentamentos que apresentam 50% ou mais de suas moradias acessíveis por via estreita de traçado irregular, sem condição de tráfego de veículo motorizado de porte médio. São considerados de “traçado regular” os aglomerados que apresentam 50% ou mais de suas moradias acessíveis por via de circulação de traçado regular, com condição de tráfego de veículo motorizado de porte médio.

### **d) Infraestrutura urbana**

Trata-se do percentual de moradias ligadas regularmente às redes públicas de água, esgoto e eletricidade, atendidas por serviços públicos de coleta de lixo e com existência e funcionamento adequado de drenagem pluvial e iluminação pública.

### **e) Intervenções realizadas**

Sabe-se que os governos municipais desenvolveram intervenções nos assentamentos de forma gradual, buscando melhorar as condições de saneamento e eliminar situações de risco. Essas intervenções, realizadas principalmente nas últimas duas décadas, promoveram tanto a urbanização total como parcial dos assentamentos. Solucionaram, também, problemas pontuais relacionados à eliminação de situações de risco e à melhoria das condições de acessibilidade. É importante que o diagnóstico do PLHIS registre que tipo de “melhoria” ou “intervenção” os assentamentos já receberam. Essa informação é importante para definir o grau de consolidação do assentamento e estimar o volume de recursos necessários para promover sua integração.

### **Com relação às intervenções realizadas, os assentamentos podem ser classificados como:**

**Urbanizados:** assentamentos onde já foram totalmente concluídos os seguintes serviços de urbanização: reparcelamento do solo (divisão em lotes, definição do sistema viário e de áreas livres e institucionais), infraestrutura básica (rede oficial de coleta de esgotos; rede de abastecimento de água com ligações domiciliares; sistema de drenagem das águas pluviais; abertura, consolidação e pavimentação do sistema viário; rede de energia elétrica com ligações domiciliares), obras de geotecnia necessárias para a consolidação geotécnica e eliminação de eventuais situações de risco.

**Urbanizados parcialmente:** assentamentos onde tenham sido executados alguns serviços, como redes de água e esgoto; que apresentem um setor claramente definido espacialmente ou onde já tenham sido totalmente concluídos os serviços de urbanização descritos no item anterior e, no restante do assentamento, não existam obras de urbanização em andamento.

**Em processo de urbanização:** assentamentos onde estejam sendo realizadas obras de urbanização.

**Em processo de reassentamento:** assentamentos não consolidáveis, cujos domicílios já estejam sendo reassentados para outras áreas, ou onde estejam em andamento obras nas áreas de destino dos moradores.

**Com intervenções pontuais (melhorias):** assentamentos, consolidáveis ou não, onde tenham sido realizadas uma ou mais das seguintes obras: redes de água, esgotos, obras de drenagem, de contenção ou intervenções no sistema viário (escadarias, vielas). Essas obras podem ou não estar inseridas num plano global de intervenção, determinado por um projeto completo de urbanização.

**Sem intervenção:** assentamentos onde não tenha havido nenhuma intervenção quanto à realização de obras de infraestrutura, saneamento e outras específicas.

## 2.2 - Tipos de intervenção

A partir do pressuposto de que os critérios para a caracterização dos assentamentos precários devem ter correspondência com as categorias de intervenção e que estas, por sua vez, são definidas em função da lacuna entre as características do assentamento e o conceito de moradia digna, a Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades sugere uma classificação segundo os tipos de intervenção, que podem ser assim definidos: urbanização (simples), urbanização (complexa), reassentamento (ou realocação) e remanejamento (ou relocação).

**Urbanização:** A urbanização viabiliza a consolidação do assentamento com a manutenção total ou parcial da população no local. Compreende abertura, readequação ou consolidação de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, reparcelamento do solo (quando couber), regularização fundiária e, quando necessário, a execução de obras de consolidação geotécnica, a construção de equipamentos sociais e a promoção de melhorias habitacionais.

**Simples:** Compreende a intervenção em assentamentos que possuem baixa ou média densidade, traçado regular, não apresentam necessidade de realização de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica e drenagem e apresentam índice baixo de remoções (até 5%).

**Complexa:** Compreende a intervenção em assentamentos com alto grau de densidade, em geral do tipo aglomerado, com alto índice de remoções, que não apresentam traçado regular e/ou possuem a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou de drenagem urbana, como canalização de córregos, contenção de encostas e “criação de solo”.

**Remanejamento (relocação):** Trata-se da reconstrução da unidade no mesmo perímetro da favela ou do assentamento precário que está sendo objeto de urbanização. A popula-

ção é mantida no local após a substituição das moradias e do tecido urbano. É o caso, por exemplo, de áreas que necessitam de troca de solo ou aterro. Na maioria das vezes, a solução é a remoção temporária das famílias para execução de obras de infraestrutura e construção de novas moradias. A intervenção, nesse caso, também envolve a abertura de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, parcelamento do solo, construção de equipamentos (quando necessária) e regularização fundiária.

**Reassentamento (realocação):** Compreende a remoção para outro terreno, fora do perímetro da área de intervenção. Trata-se da produção de novas moradias de diferentes tipos (apartamentos, habitações evolutivas, lotes urbanizados) destinadas aos moradores removidos dos assentamentos precários consolidáveis ou não consolidáveis.

**Quadro 04 - Tipos de Intervenção**

Tipo de Assentamento	Tipo de Intervenção
Consolidado	Urbanização (simples)
Consolidável	Urbanização (complexa)
	Remanejamento (Relocação)
	Reassentamento (parcial)
Não consolidável	Reassentamento (total)

Lembrar que, para urbanizar núcleos consolidáveis, muitas vezes é preciso promover a remoção (reassentamento) de parte das famílias. A produção de novas moradias, portanto, deve ser prevista não só no caso de núcleos não consolidáveis, mas também no caso de núcleos consolidáveis.

Vale ressaltar, também, que um mesmo assentamento ou complexo (conjunto de assentamentos conurbados) pode exigir mais que um tipo de intervenção. Nesse caso, o município pode considerar que se trata de um único assentamento que requer diferentes tipos de intervenção ou que se trata de assentamentos distintos e dividir o aglomerado em setores que correspondem a essas diferentes tipologias de intervenção.



**Figura 03** – Núcleo Sambaiatuba no município de São Vicente (Estado de São Paulo): Exemplo de Remanejamento para eliminar situação de risco. Núcleo consolidável / urbanização complexa. Fonte: Prefeitura de São Vicente.



**Foto 11:** Favela Tamarutaca no município de Santo André: exemplo de urbanização complexa. Núcleo consolidável, reassentamento de famílias para viabilizar abertura de viário e adequação de densidade.

### 2.3 - Dimensionamento

Na Aula 04 discutimos as limitações existentes, em nível nacional, para mensuração dos assentamentos precários e destacamos que os dados do censo demográfico relativos aos setores subnormais tendem à subestimação.

Os dados do município de Santo André confirmam essa tendência. Santo André possui um cadastro, permanentemente atualizado, de famílias que habitam esses assentamentos. Em 2006, elaborou o PLHIS e comparou os dados municipais com os disponibilizados pelo IBGE. Segundo as informações do IBGE (Censo de 2000), o município teria 16.944 domicílios em aglomerados subnormais, porém, segundo o Cadastro Municipal de 2005, o total de domicílios em assentamentos precários era de 24.783. Portanto, comparadas as duas fontes, verifica-se um acréscimo de 47% se considerarmos os dados da prefeitura como base referencial, o que enfatiza a necessidade de combinar as informações coletadas pelo IBGE com as de outras fontes.

**Tabela 06** - Domicílios em assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares): comparação entre fontes

Fontes	Santo André	São Vicente
IBGE / FJP (a)	16.944	9.711
CEM / CEBRAP (b)	20.165	12.897
Prefeitura (c)	24.316	27.115
Diferença (a-b)		
% acréscimo	19.5%	33%
Diferença (a-c)		
% acréscimo	47%	179%
Diferença (b-c)		
% acréscimo	23%	110%

Esse acréscimo não se explica apenas em função dos diferentes períodos de coleta da informação, até porque muitos assentamentos foram cadastrados pela prefeitura em períodos anteriores. O município de Santo André acredita que essa diferença deve-se, basicamente, a três fatores:

- Alguns setores censitários abrangem “favelas”, mas são considerados “normais porque, proporcionalmente, contribuem menos do que o bairro formal na composição do setor;
- São considerados “subnormais” os assentamentos que possuem, no mínimo, 50 domicílios. Assim, pequenas favelas, ou partes de grandes favelas, são situadas em setores classificados como “normais”;
- O município deixou de fornecer alguns perímetros considerados “favelas”. O estabelecimento de setores considerados “subnormais” é administrativo, prévio à coleta das informações e baseia-se na informação municipal ou do último recenseamento.

Foi dito que, no estudo elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap), desenvolveu-se uma aproximação um pouco mais efetiva da realidade. Os resultados apontaram um quantitativo populacional de residentes em assentamentos precários significativamente maior do que o considerado anteriormente, relativo a aglomerados “subnormais”. As informações do referido estudo, entretanto, devem ser revisadas e/ou complementadas pelos municípios que podem elaborar estimativas mais próximas da realidade.

Outra dificuldade é **qualificar o tipo de déficit dentro dos assentamentos (quantitativo ou qualitativo)**. Não é possível, a partir dos dados coletados pelo IBGE ou do mapeamento do estudo do CEM/CEBRAP, obter as informações necessárias sobre a possibilidade de consolidar ou não uma ocupação. Não se pode estimar, a partir desse dado, o percentual de remoção necessária para eliminar situações de risco, viabilizar a abertura de viário, a construção de equipamentos públicos, a adequação da densidade, assim como desocupação integral ou parcial de áreas ambientalmente protegidas, como Áreas de Preservação Permanente (APPs), Áreas de Preservação Ambiental (APAs) e Áreas de Proteção dos Mananciais (APMs). As condições de irregularidade e clandestinidade também não são passíveis de avaliação por dados censitários, sendo mensuráveis apenas a partir de informações levantadas pelas prefeituras.

Cabe ressaltar que grande parte dos domicílios classificados pela FJP como déficit qualitativo, ou seja, inadequação é, na verdade, déficit quantitativo de produção de novas moradias. As situações de remoção citadas não são identificadas como componente do déficit quantitativo.

Para exemplificar, podemos examinar o caso dos municípios de Santo André e São Vicente no Estado de São Paulo. O cálculo das necessidades habitacionais apresentado pela FJP para o município de Santo André aponta um déficit quantitativo total (dentro e fora dos assentamentos) de 16.944 unidades, sendo 2.769 situadas em favelas (interior de aglomerados subnormais) e 14.175 fora de favelas. O PLHIS de Santo André apresenta a estimativa de déficit quantitativo total de 24.316 unidades para o ano 2000, sendo 11.972 situadas em favelas (interior de aglomerados cadastrados pela prefeitura) e 12.344 fora de favelas. Conclui-se que, neste caso, o déficit quantitativo total do município apontado pelo PLHIS é cerca de 44% maior do que o déficit total apresentado pela FJP/IBGE, e o déficit quantitativo dentro dos assentamentos é cerca de 332% maior (quatro vezes maior) do que o apresentado pelo referido estudo.

O PLHIS de São Vicente apresenta a estimativa de déficit quantitativo total (dentro e fora dos assentamentos) de 19.105 unidades e de déficit quantitativo em favelas (interior de assentamentos cadastrados pela prefeitura) de 9.767. O cálculo da FJP/IBGE/ aponta 10.632 e 1.294 unidades, respectivamente. Nesse caso, conclui-se que o déficit quantitativo

total do município apontado pelo PLHIS é 80% maior do que o déficit total apresentado pela FJP/IBGE, e o déficit quantitativo dentro dos assentamentos é cerca de 645% maior (sete vezes maior) do que o apresentado pelo referido estudo.

**Tabela 07** - Santo André e São Vicente: Déficit habitacional dentro de assentamentos precários

Assentamentos Precários	Fontes	Santo André	São Vicente
Total Domicílios	IBGE / FJP	16.944	9.711
Déficit Qualitativo	Prefeitura	24.316	27.115
	IBGE / FJP	S/I	S/I
Déficit Quantitativo	IBGE / FJP (a)	2.769	1.294
	Prefeitura (b)	11.972	9.769
	Diferença % (a-b)	332%	655%

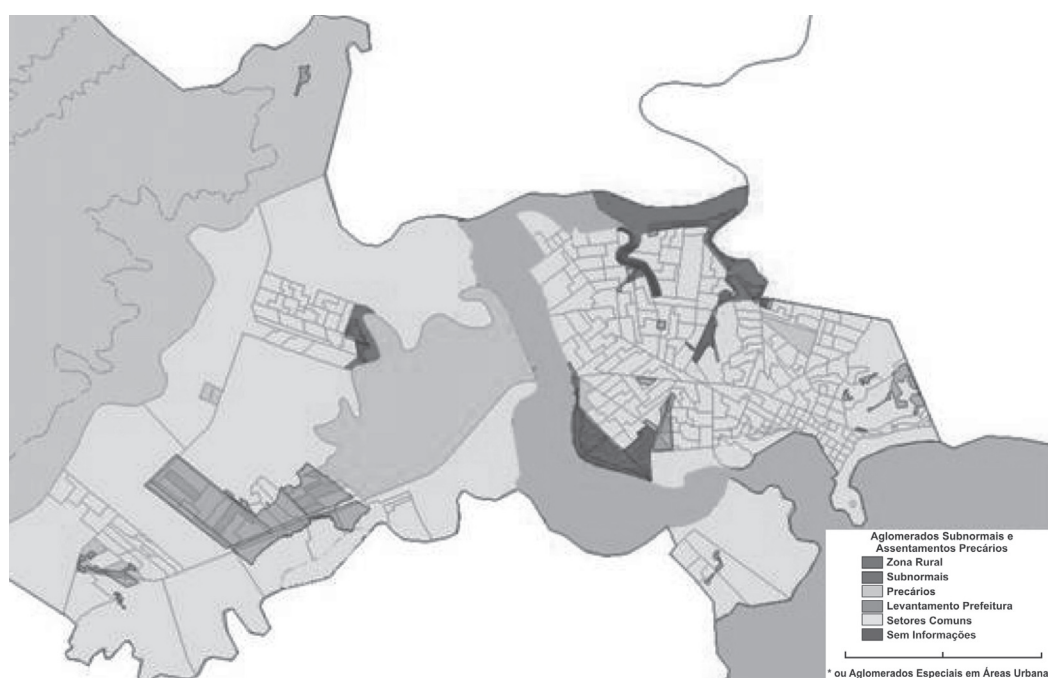
S/I – Sem Informação

**Tabela 08** - Déficit habitacional: Comparação entre fontes (Municipal e FJP/IBGE)

Fonte		Santo André	São Vicente
Prefeitura	<b>Total (município)</b>	24.316	19.105
	Dentro das Favelas	11.972	9.769
	Fora das Favelas	12.344	9.338
	%(1)	49%	51%
IBGE/FJP	<b>Total (município)</b>	16.944	10.632
	Dentro das Favelas	2.769	1.294
	Fora das Favelas	14.175	9.338
	%(1)	16%	12%

(1) Porcentagem do total do déficit quantitativo dentro de favelas em relação ao déficit total no município.

**Mapa 02:** São Vicente: Assentamentos precários



Fontes: CEM/Cebrap/ Ministério das Cidades, 2007 e PMSV/ SEURB, 2008. Elaboração: Demacamp / Joyce Reis e Renata Gonçalves

- Setores subnormais (IBGE)
- Setores precários (CEM/Cebrap)
- Assentamentos precários – Levantamento da Prefeitura (2008)

O município pode construir gradativamente seu sistema de informações e, em função do seu estágio de desenvolvimento institucional, adotar diferentes metodologias para o levantamento das informações.

No caso de prefeituras que dispõem de cartografias de favelas e loteamentos, pode-se lançar mão de estratégias como a utilização de ferramentas de geoprocessamento a fim de superpor essas cartografias às censitárias, de maneira a identificar os assentamentos e quantificar os domicílios. Em outras situações, como quando existem fotos aéreas recentes ou imagens de satélite, algumas administrações têm lançado mão de sua interpretação, bem como da investigação da variação das densidades demográficas, para a construção de estimativas. A inexistência dessas, entretanto, não elimina a possibilidade de produzir estimativas baseadas no conhecimento da realidade e adotar aproximações sucessivas para gerar os dados, como veremos a seguir.

Vale ressaltar que a mensuração do déficit relacionado aos assentamentos precários no país envolve não apenas a obtenção de dados, mas a construção institucional de sistemas permanentes de coleta e atualização de informações. O município conhece melhor a realidade local e regional e é o ente federativo que melhores condições reúne para identificar os assentamentos, quantificar os domicílios existentes e identificar o tipo de déficit (quantitativo ou qualitativo).



### Recomenda-se que o município:

- *Identifique os assentamentos precários;*
- *Quantifique (estimativa ou pesquisa em campo) os domicílios existentes;*
- *Caracterize os assentamentos de forma a identificar sua tipologia (consolidável ou não consolidável);*
- *Estime o percentual necessário de reassentamento ou remanejamento para promover a urbanização de assentamentos consolidáveis;*
- *Estime o déficit quantitativo e qualitativo dentro dos assentamentos precários;*
- *Ajuste o dado do CEM/Cebrap e/ou FJP/IBGE sobre o déficit quantitativo dentro de assentamentos precários e, conseqüentemente, o dado do déficit quantitativo e qualitativo da cidade.*

### 2.3.1 - Identificação dos assentamentos precários

Nem todos os municípios contam com uma Planta Cadastral atualizada e com o mapeamento dos assentamentos. Poucos municípios dispõem de levantamentos cadastrais dos assentamentos, e muitos nem sequer possuem uma base cartográfica de todo o seu território.



rio. Outros possuem apenas referenciais cartográficos de uma parcela dos assentamentos e poucos possuem todos os assentamentos na Planta Cadastral do município, com informações georeferenciadas.

As realidades são distintas, mas, para nossa sorte, contamos com várias alternativas para identificar e mapear os assentamentos. O município deve rastrear as possibilidades e escolher ou combinar alternativas.

#### a) Levantamento de campo - Levantamento topográfico cadastral

Trata-se da realização de levantamento topográfico cadastral produzido em campo por equipe de topógrafos e assistentes. Com as informações levantadas em campo é possível delimitar, com precisão, o assentamento e inseri-lo na Planta Cadastral da cidade.

É possível deixar para a etapa de formulação dos projetos de urbanização o levantamento planialtimétrico cadastral dos assentamentos.



Foto 12: Levantamento perimétrico da Vila Prudente – São Paulo (Fonte: HABISP)

#### b) Aerofotogrametria

É possível obter foto aérea do município ou de sua porção urbanizada e, a partir da restituição aerofotogramétrica, delimitar e desenhar a ocupação existente. Esse desenho deve ser incorporado à Planta Cadastral da cidade e, se necessário, a informação pode ser complementada com vistorias ou levantamentos de campo.

Algumas agências governamentais possuem aerofotogrametria de parte do território estadual, ou seja, de algumas cidades e regiões. Por meio do estabelecimento de convênio ou contratação, é possível ter acesso às fotos e também viabilizar sua restituição.

Cabe ressaltar que é preciso observar se a informação disponível é atualizada e, caso não seja, se é possível complementar e atualizar a informação por outros meios, como vistorias, levantamentos de campo e imagens de satélite.



**Foto 13:** Foto Aérea do Núcleo Ipiranga – Santo André  
Fonte: Prefeitura de Santo André



**Figura 4 -** Restituição de aerofotogrametria – Núcleo Ipiranga – Santo André  
Fonte: Prefeitura de Santo André

### c) Imagem de satélite

Hoje, podemos ter acesso a imagens aéreas produzidas por satélites e disponíveis na Internet. O sítio Google Earth pode ser uma ferramenta para localizar, especialmente, os assentamentos na cidade. Essas imagens podem ser combinadas com as informações existentes na Planta Cadastral da cidade e, se necessário, pode-se complementar a informação com levantamentos de campo.



**Foto 14:** Imagem do Google Earth – Núcleo Ipiranga – Santo André

Qualquer que seja o método utilizado, as informações devem ser registradas na Planta Cadastral da cidade. É importante que a “cidade informal” exista nas plantas da cidade.

Vale ressaltar que muitos municípios adotam uma **combinação de métodos**. O município de São Vicente, localizado no Estado de São Paulo, por exemplo, possui levantamento ca-

dastral de muitos assentamentos que são objeto de intervenção ou de projeto, ou ainda, já urbanizados, mas não possui essa mesma informação para outra parcela de seus assentamentos. Decidiu, por meio de aerofotogrametria, identificar e delimitar os assentamentos sobre os quais não possui informações no levantamento cadastral de sua Planta Cadastral e, como o voo foi realizado em 2006, utilizou imagens de satélite para verificar a eventual expansão recente da ocupação. Combinou, portanto, diferentes métodos e fontes de informação e registrou no seu plano e mapa a fonte e data de cada informação levantada.

O município de Peruíbe identificou e delimitou as áreas por meio de aerofotogrametria e visitas a campo. Produziu uma ficha de caracterização para cada um dos assentamentos (Anexo 02).

É preciso verificar quais são as informações disponíveis em cada município para a construção dessa base de dados. Em alguns municípios, a Planta-base do Cadastro Imobiliário não é a mesma Planta Cadastral da cidade. Em alguns municípios, a Planta Cadastral é mais completa e, em outros, as informações do Cadastro Imobiliário estão mais atualizadas.

Como mencionado na Aula 03, os municípios poderão contar, também, com as bases cartográficas do estudo do CEM/CEBRAP para identificar os assentamentos.

### **2.3.2 - Quantificação dos domicílios**

#### **a) Levantamento sócio-econômico cadastral**

O número de domicílios pode ser extraído do levantamento sócio-econômico cadastral. Esse levantamento é um importante instrumento de planejamento dos processos de intervenção, de definição de diretrizes e do público-alvo de programas sócio-educativos. É produzido ou atualizado na etapa de planejamento da intervenção de um determinado assentamento e pode se tornar um instrumento de controle do crescimento ou adensamento do assentamento.

A maioria dos municípios possui esse levantamento apenas para alguns assentamentos urbanizados ou em processo de urbanização, e é comum que o levantamento de cada assentamento ou grupo de assentamentos tenha sido realizado em diferentes períodos. Nem todos os municípios possuem um sistema permanente de atualização de dados, portanto, os levantamentos podem estar desatualizados. A informação pode ser atualizada através da contagem dos domicílios ou do cruzamento com o cadastro de concessionárias de água, energia elétrica ou, ainda, tomando-se por referência imagem de satélite.

#### **b) Contagem de domicílios**

A contagem de domicílios pode ser feita com ou sem o apoio de uma base cadastral de construções e vias. Quando é realizada como parte integrante do levantamento cadastral ou do levantamento planialtimétrico cadastral, é também instrumento para elaboração do diagnóstico que será discutido na Aula 07.

A partir da definição aproximada do perímetro do assentamento, pode-se, também, contar o número de domicílios de um determinado setor representativo no conjunto e, partir desse dado, estimar o número total de domicílios do assentamento.

### c) Estimativa cuja referência é aerofotogrametria ou imagem de satélite

É possível estimar o número de domicílios existentes num assentamento cruzando informações sobre o perímetro da área ocupada e a densidade de ocupação. A área ocupada pode ser calculada através de aerofotogrametria ou de imagem de satélite e a densidade pode ser estimada tomando por referência, por exemplo, outro assentamento que apresente as mesmas densidade e características físicas, e que possua levantamento cadastral ou contagem realizados recentemente.



*O município de São Vicente utilizou esse método para elaborar o seu PLHIS. O município possui levantamento cadastral atualizado de muitos núcleos em fase de planejamento de intervenção ou que estão sendo urbanizados, mas não possui essa informação para os demais. Para calcular o número total de domicílios em assentamentos precários, o município adotou o seguinte procedimento:*

- *Dividiu os assentamentos existentes no município em Grupo I e Grupo II. O Grupo I é composto de assentamentos que apresentam levantamento cadastral realizado recentemente pela prefeitura. O Grupo II é composto por assentamentos que não apresentam informações cadastrais;*
- *Classificou os assentamentos precários do tipo favela e loteamento irregular em 3 tipos, em função de sua densidade e característica de ocupação;*
- *Calculou a densidade média desses 3 tipos de assentamentos tomando por referência as informações dos assentamentos do Grupo I;*
- *Identificou, por meio de aerofotogrametria, a área ocupada pelos assentamentos do Grupo II;*
- *Classificou os assentamentos do Grupo II segundo os 3 tipos e aplicou a densidade média encontrada nos assentamentos do Grupo I.*

No exemplo ilustrado abaixo, o número de domicílios existentes no núcleo Saquare, localizado no município de São Vicente, foi levantado através de cadastro socioeconômico dos moradores. A prefeitura não possuía cadastro dos moradores do núcleo Vila Feliz. O número de domicílios existente no núcleo Vila Feliz foi estimado, identificando-se seu perímetro por aerofotogrametria e aplicando-se a densidade encontrada no núcleo Saquare.



Foto 15: Núcleo Saquare e núcleo Vila Feliz (Fonte: Prefeitura de São Vicente)

Novamente, uma combinação de métodos pode ser utilizada desde que se registre a fonte ou método adotado em cada caso. Cabe ressaltar que estamos tratando de estimativas para produção de diagnóstico municipal e que estas informações deverão ser confirmadas para cada assentamento na etapa de elaboração do projeto.

#### d) IBGE

Os municípios podem, ainda, contar com as informações geradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O IBGE identifica, nacionalmente e de forma padronizada, setores subnormais que podem ser considerados assentamentos precários. Acredita-se, no entanto, como mencionado anteriormente, que esse número seja subestimado e que o percentual da população habitante de assentamentos precários seja muito superior ao número de habitantes em setores subnormais apresentado pelo IBGE.

### 2.3.3 - Mensuração do déficit em nível municipal

Como mencionado anteriormente, para mensurar o déficit habitacional relacionado aos assentamentos precários o município estará diante de dois desafios:

- Conhecer o número de habitantes e/ou domicílios em assentamentos e sua localização;
- Identificar o tipo de assentamento e intervenção e estimar o déficit quantitativo e qualitativo.

Para tanto, será necessário estabelecer critérios locais e regionais para consolidação total, consolidação parcial ou remoção do assentamento (remanejamento ou reassentamento das famílias).

Os núcleos ou domicílios que precisam ser remanejados (ou reassentados) devem ser excluídos da condição de inadequação e devem ser computados no cálculo do déficit quantitativo. Recomenda-se que o município acrescente a remoção como um componente do déficit quantitativo.

O município poderá estimar o déficit quantitativo adotando diferentes metodologias, cuja escolha depende das características dos assentamentos e das informações disponíveis.

#### Algumas alternativas:

- a. **Informações obtidas de projetos e estudos de viabilidade de urbanização de assentamentos existentes na cidade.**

Alguns municípios possuem projetos (do tipo estudo preliminar ou anteprojeto) ou estudos de viabilidade de urbanização realizados com base em levantamentos socioeconômicos cadastrais ou diagnósticos integrados (urbano, ambiental e social), que apresentam definição de estrutura viária, parcelamento, demarcação de setores de consolidação e remoção. Esses estudos ou projetos permitem definir ou estimar o número de domicílios que podem ser consolidados e, portanto, computados como inadequação (déficit qualitativo), e o número de domicílios de devem ser removidos (reassentamento) e computados como déficit quantitativo. Nesse caso, cada assentamento apresenta uma informação.

**b. Estimativa baseada na caracterização geral dos assentamentos existentes na cidade.**

O levantamento ou conhecimento das características gerais dos assentamentos (densidade, risco, acesso a equipamentos sociais, restrições ambientais etc.), assim como de sua classificação (consolidados, consolidáveis, não consolidáveis), permitem definir um percentual médio de remoção referente ao conjunto dos assentamentos existentes na cidade.

A existência de levantamentos de campo e de projetos ou estudos realizados para alguns desses assentamentos pode contribuir para estimar esse percentual.

O município de São Vicente dividiu os assentamentos em grupos em função de suas características (localização na cidade, densidade, existência de traçado regular ou irregular) e, baseado em projetos realizados para assentamentos representativos de cada grupo, estimou o percentual de remoção por grupo para se chegar ao percentual – estimado – de remoção da cidade.

O município de Santo André classificou os assentamentos em núcleos consolidados, consolidáveis e não consolidáveis. Considerou os domicílios localizados em núcleos consolidados como inadequação fundiária, em núcleos não consolidáveis como déficit quantitativo (reassentamento) e, em núcleos consolidáveis, como inadequação ou como déficit quantitativo. O percentual de remoção (déficit quantitativo) em cada assentamento do tipo consolidável foi estabelecido caso a caso, ou seja, estimado por núcleo e baseado em projetos ou estudos existentes ou vistorias de campo.

**c. Estimativa baseada em informação regional.**

O município pode também tomar por referência a informação produzida por outras cidades, consórcios intermunicipais, agências metropolitanas ou governos estaduais. Nesse caso, deve-se considerar as características regionais, mas observar que especificidades locais podem ser importantes. O conjunto de assentamentos existentes em duas cidades, localizadas na mesma região, pode apresentar características geomorfológicas e de densidade semelhantes, mas a tipologia de intervenção pode ser diferente se uma das cidades apresentar grande parcela de seu território e dos assentamentos precários em áreas ambientalmente frágeis, do tipo APMs ou APPs, por exemplo.

**d. Estimativa baseada no PNH.**

O município também pode adotar o percentual nacional estabelecido no PlanHab (Plano Nacional de Habitação). Cabe alertar que esta é uma referência nacional e que, dependendo das características locais e regionais, o percentual real poderá ser muito menor ou maior.

Vale ressaltar que uma estimativa baseada no conhecimento da realidade, mesmo que imprecisa, já significa uma primeira aproximação. É melhor ter esta aproximação da realidade registrada no Plano. O mais importante é organizar uma base de dados, a partir das informações e dos recursos disponíveis, que seja passível de atualização com baixo custo e que possa fornecer informações adequadas para o planejamento de intervenções futuras.

## 2.4 - Custos

É muito difícil definir quanto custa urbanizar assentamentos precários no Brasil. O fato de não contarmos com muitos estudos e informações sistematizadas sobre a matéria dificulta a construção de um referencial. Sabemos que esses custos variam em função das características dos assentamentos, das alternativas e parâmetros de intervenção e da variação dos custos de produção local e regional relacionada com os preços de mão-de-obra e material de construção.

Discutimos nesta aula a caracterização dos assentamentos e destacamos que as condições físicas – como a condição do terreno, morfológicas, de densidade, traçado urbano e intervenções realizadas, por exemplo – exigem diferentes tipos de intervenção. O grau de complexidade de um tipo de intervenção também está relacionado a estas características. O custo de urbanizar um assentamento com traçado regular, terreno adequado e densidade baixa ou média de ocupação, portanto, é diferente e provavelmente menor do que o custo de urbanizar (recuperar ambientalmente) um assentamento em terreno inadequado, que exige, por exemplo, troca de solo ou canalização/ recuperação de curso d'água, ou um assentamento com traçado irregular e alta densidade localizado em área de morro, que exige a remoção de grande parcela das famílias para abertura de viário, construção de equipamentos sociais, ou, ainda, a execução de complexas obras de contenção de encostas.

Os parâmetros adotados para promover a urbanização e recuperação ambiental dos assentamentos resultam em distintos padrões e custos de urbanização, assim como em possibilidades de regularização fundiária. Estudo desenvolvido por técnicos do Instituto de Pesquisa Tecnológica de São Paulo (CARVALHO et al., 2002) analisa procedimentos para tomada de decisão em programas de urbanização de favelas, baseados no estudo e comparação de diferentes alternativas de intervenção, com a adoção de diferentes parâmetros e padrões urbanísticos e respectivos custos. O método proposto consistiu em levantar o diagnóstico da situação inicial da favela, formular cinco alternativas de intervenção (correspondentes a diferentes padrões de urbanização) e analisá-las comparativamente. Os custos por família obtidos variaram de R\$ 2.322,00 (alternativa 01) a R\$ 26.535,00 (alternativa 05). O estudo demonstra que diferentes padrões de urbanização (e parâmetros de projeto) resultam em diferentes custos de urbanização. Os custos de urbanização estão também relacionados com os parâmetros de projeto adotados, que, por sua vez, resultam em diferentes patamares de qualidade de moradia, possibilidades de regularização, de recuperação ambiental e de regularização fundiária.

Para elaboração do PlanHab foram levantados alguns custos de projetos executados no país. A principal fonte de informação foi o banco de dados de empreendimentos realizados no âmbito do HBB com mais de 90% das obras concluídas em março de 2008, ou com previsão de conclusão até junho de 2008. Também foram levantados custos relativos a outros programas de urbanização implantados nas cidades de São Paulo (Programa Guarapiranga), Santo André, Rio de Janeiro (Favela-Bairro), Salvador e Campinas.



*Em função dos exemplos analisados, foram considerados alguns custos médios de intervenção por família*

**Custos médios por família por tipo de intervenção:**

*Reconstrução de unidades habitacionais: R\$ 23.000,00*

*Urbanização complexa: R\$ 11.000,00*

*Urbanização simples: R\$ 5.500,00*

*Regularização Fundiária: R\$ 300,00*

*Trabalho social: R\$ 300,00*

Esses custos médios são referenciais. É da maior importância que os governos municipais e estaduais levantem e registrem os custos de execução dos projetos de urbanização relacionando-os às características do assentamento e tipologias de intervenção. Essas informações devem integrar um banco de dados e um sistema de informação habitacional municipal ou estadual.



*Quais são os custos médios de intervenção por família na sua cidade?*



### **Precariedade habitacional em áreas rurais**

A metodologia da FJP calcula o déficit habitacional rural a partir das habitações precárias (rústicas) e com co-habitação familiar. Os estudos sobre inadequação habitacional da FJP não abrangem as moradias rurais. O PlanHab aponta ser preciso levantar dados e informações complementares para apontar os tipos de precariedade e necessidades habitacionais.

Alguns estudos indicam que esta precariedade está relacionada com a situação de irregularidade das ocupações e parcelamentos, inadequação da moradia (ausência de unidade sanitária, construção improvisada com material inadequado) e com a falta de acesso a equipamentos e serviços públicos como, entre outros, escolas, posto de saúde e transporte público.

Para tratar da precariedade em áreas rurais é necessário conhecer as características socioeconômicas deste território e as relações políticas e econômicas existente entre os atores sociais. As intervenções precisam, necessariamente, estar relacionadas com as ações de planejamento e de gestão territorial de cunho redistributivista, articuladas com políticas sociais intersetoriais (NAKANO, 2004).



BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação - Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cem/Cebrap – **Precariedade no Brasil Urbano**. Disponível em: [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca).

BRASIL. Ministério das Cidades/ Ana Lucia Ancona. Nota Técnica n. 02/2008 “**Caracterização dos Assentamentos Precários e Tipologias de Intervenção**”, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Consórcio PlanHab; “**Plano Nacional de Habitação -2008-2023**, Produto 07, Versão Final, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades / Aliança de Cidades / DENALDI, R. (org.) **Ações Integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

CARDOSO, A. L. **Contextualização e caracterização**. SANTA, R. J. (org.). Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2008, pp. 13-45. Disponível em: [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca).

CARDOSO, A. L.; ARAUJO, R. L.. **Necessidades Habitacionais no Brasil**. In: Ministério das Cidades / Aliança de Cidades. **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários/ DENALDI, R. (org.)**, 2009.

CARVALHO, Celso; ROCHA, Renata; MORETTI, Ricardo. “Procedimentos para tomada de decisão em projetos de urbanização de favelas”. **Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT: Habitação e Meio Ambiente Assentamentos Urbanos Precários, 2001**. São Paulo: IPT, 2002. p. 17-36. (Programa de Tecnologia da habitação)2002. (Coletânea Habitar/ FINEP,1).

DENALDI, R. **Plano de Ação Integrada em Assentamentos precários**, In: Ministério das Cidades / Aliança de Cidades. **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários/ DENALDI, R. (org.)**. BRASIL. Ministério das Cidades, 2009.

DENALDI, R. **Estratégias de enfrentamento do problema favela**. In: BRASIL. Ministério das Cidades; Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários. Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. SANTA, R. J. (org.), 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO / MINISTÉRIO DAS CIDADES. “**Déficit Habitacional no Brasil 2005**”. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

NAKANO, K. **O Plano Diretor e as zonas rurais**. In: Cadernos do Instituto POLIS, n.08. São Paulo: POLIS, 2004.

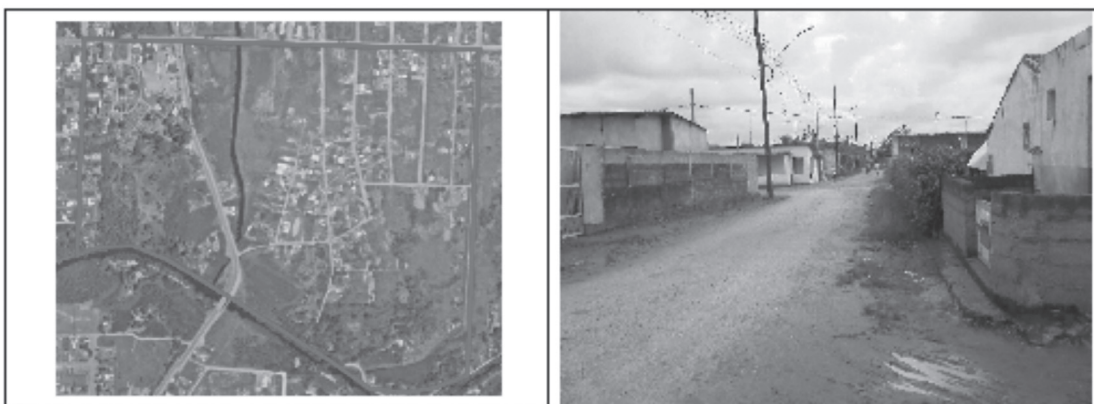
SANTO ANDRE (Município); **Plano Municipal de Habitação**. Prefeitura de Santo André. Santo André, 1996.

SÃO VICENTE (Município); **PLHIS de São Vicente - Diagnostico**. São Vicente, 2008.



FICHA DE CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA

PERUÍBE



<b>Nome:</b> CBNP / Área da Ilha Grande		<b>Número de domicílios:</b> 320	
<b>Origem:</b> ( ) Loteamento ( ) Gleba / Ocupação _____		<b>Fonte:</b> ( ) Contagem da PP ( ) Cadastro da PP Data: _____ (X) Estimativa por Foto Aérea ( ) Outra fonte: _____	
<b>Área:</b> Total: 417.316,80 m <sup>2</sup> Ocupada: 281.000,0 m <sup>2</sup>			
PERFIL DA POPULAÇÃO		TIPO DE MORADIA	
(X) Predomina baixa renda ( ) Predomina média renda ( ) Baixa e média renda ( ) Média / Alta renda		( ) Veraneio (X) HIS ( ) Veraneio / HIS	
REGULARIDADE URBANÍSTICA		PADRÃO CONSTRUTIVO DAS HABITAÇÕES	
(X) Rede de Água potável ..... 60% ( ) Sistema de esgoto/Fossa aprovada..... % (X) Energia Elétrica..... 100% ( ) Pavimentação ..... % ( ) Está em APP (margem de rio) ( ) Possui área de risco ( ) Média Densidade ( ) Baixa Densidade		( ) Predomina Improvisada / Precária (X) Predomina Alvenaria / padrão baixo / sem acabamento ( ) Predomina Alvenaria / padrão médio ( ) Padrão médio / baixo ( ) Padrão médio / alto	
REGULARIDADE FUNDIÁRIA			
<b>Propriedade:</b> (X) Pública ( ) Privada Proprietário _____ ( ) Pública e Privada _____			
<b>Observações:</b>  			



## FICHA DE CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA

### PERUÍBE



<b>Nome:</b> Jardim Márcia		<b>Número de domicílios:</b> 48	
<b>Origem:</b> ( ) Loteamento ( ) Gleba / Ocupação _____		<b>Fonte:</b> ( ) Contagem da PP ( ) Cadastro da PP Data: _____ (X) Estimativa por Foto Aérea ( ) Outra fonte: _____	
<b>Área:</b> Total: 92.235,15 m <sup>2</sup> Ocupada: 27.080,40m <sup>2</sup>			
PERFIL DA POPULAÇÃO		TIPO DE MORADIA	
(X) Predomina baixa renda ( ) Predomina média renda ( ) Baixa e media renda ( ) Média / Alta renda		( ) Veraneio (X) HIS ( ) Veraneio / HIS	
REGULARIDADE URBANÍSTICA		PADRÃO CONSTRUTIVO DAS HABITAÇÕES	
( ) Rede de Água potável .....% ( ) Sistema de esgoto/Fossa aprovada.....% (X) Energia Elétrica.....100% ( ) Pavimentação ..... % ( ) Está em APP (margem de rio) ( ) Possui área de risco ( ) Média Densidade ( ) Baixa Densidade		(X) Predomina Improvisada / Precária ( ) Predomina Alvenaria / padrão baixo / sem acabamento ( ) Predomina Alvenaria / padrão médio ( ) Padrão médio / baixo ( ) Padrão médio / alto	
REGULARIDADE FUNDIÁRIA			
<b>Propriedade:</b> ( ) Pública (X) Privada Proprietário _____ ( ) Pública e Privada			
<b>Observações:</b>   			



Secretaria Nacional  
de Habitação

Ministério  
das Cidades





# Aula 6

## *Produção Habitacional*

**Flávio Henrique Ghilardi**

Nesta aula serão abordados os aspectos que envolvem a produção habitacional. Trataremos dos agentes produtivos, fontes de recursos, estratégias de financiamento e subsídio. Especial ênfase será dada à questão do acesso à terra urbanizada e a assistência técnica à produção habitacional.

### **Introdução**



Como vimos na aula anterior, a questão da identificação dos assentamentos precários é um tema de suma importância para o PLHIS, dada a magnitude do problema nas cidades brasileiras. Porém, os gestores locais também devem se preparar para tratar do tema da produção habitacional em todos os seus aspectos, pois assim não se permitirá que novos assentamentos precários se formem no conjunto de nossas cidades. Consideramos que a urbanização de assentamentos precários apenas produzirá o impacto esperado no déficit habitacional se, ao mesmo tempo, for possível produzir soluções habitacionais em escala para atender o déficit acumulado e a demanda futura.

A problemática central que envolve essa aula sintetiza-se na seguinte questão: como produzir soluções habitacionais em escala para uma população com limitada capacidade de assumir um financiamento habitacional? Para trazer elementos que permitam pensar essa questão, abordaremos alguns aspectos que envolvem a produção habitacional. Inicialmente, resgataremos os conceitos das necessidades habitacionais e demonstraremos a importância de relacionar esse aspecto do diagnóstico à elaboração de estratégias de ação para a produção habitacional.

A questão do acesso à terra é um dos elementos fundamentais para a produção habitacional, visto que a formação do preço da terra e sua localização no tecido urbano se dá em um mercado baseado na escassez e na especulação, o que exige uma intervenção do poder público para a promoção do acesso à terra para as famílias de mais baixa renda. Nesse sentido, mostraremos a importância do PLHIS identificar a necessidade de terra que será demandada para viabilizar as estratégias de produção habitacional, ressaltando a importância da regulação do valor da terra e do estabelecimento de mecanismos para garantir reservas de terra urbanizada para habitação de interesse social.

Para promover a produção da habitação é necessário que um conjunto de agentes produtivos sejam acionados para empreender os diversos processos que envolvem a construção de uma casa, por exemplo. Trata-se da cadeia produtiva da construção civil que abarca o setor habitacional, compreendendo desde a fabricação de matérias-primas até a própria

construção da habitação e os serviços de comercialização de materiais da construção. Trata-se, portanto, de um complexo setor que abarca diversos agentes e que se configura de diversas formas de acordo com as especificidades regionais do país. Abordaremos a importância de se tratar o tema no PLHIS como forma de viabilizar e incrementar a produção habitacional local.

Para viabilizar a produção habitacional local, o PLHIS deverá identificar as fontes de recursos disponíveis para que o gestor local possa acessá-las e viabilizar a concretização das metas a serem definidas no Plano. Cada fonte de recurso tem suas características específicas, atendendo necessidades e público-alvo diferentes. Nesse aspecto, abordaremos o funcionamento das fontes de recurso federal procurando demonstrar como o PLHIS deve estabelecer uma estratégia de financiamento e subsídio para permitir a maximização na utilização dos recursos e a ampliação no atendimento das necessidades habitacionais.

Por fim, o texto abordará a questão dos serviços de assistência técnica à produção habitacional como mecanismo para o incremento da produção habitacional com qualidade. Dada a magnitude da problemática habitacional no país, diversas estratégias de produção de moradias deverão ser adotadas, sendo que a assistência técnica poderá ser um meio de qualificar a autopromoção da habitação.

Esperamos que esses tópicos sobre a produção habitacional possam trazer elementos aos participantes do curso sobre as características do modo de produção da habitação em sua localidade. Consideramos essa aula como complemento à aula anterior sobre a identificação dos assentamentos precários.



*Produção Habitacional: Aspectos que devem ser considerados na elaboração do PLHIS*

- *Articulação do Diagnóstico (necessidades habitacionais) com as estratégias de ação;*
- *Estratégia para ampliar o acesso à terra urbanizada;*
- *Participação dos agentes produtivos;*
- *Fontes de financiamento e subsídio disponíveis.*



## **Produção de soluções habitacionais e a quantificação da necessidade de terra urbanizada**

### **2.1 - O déficit habitacional, a demanda futura e a identificação de soluções habitacionais**

Como instrumento de planejamento do setor habitacional, o PLHIS deverá definir estratégias para a produção habitacional que possam equacionar as necessidades habitacionais identificadas em seu diagnóstico. A elaboração de um bom diagnóstico com certeza servirá para que os gestores públicos possam conhecer com maiores detalhes a realidade habitacional local; porém, é necessário ir além dos planos inflados em diagnósticos, que

não trazem ações e medidas concretas e estratégicas para o atendimento das necessidades identificadas. O PLHIS deverá definir as soluções habitacionais mais apropriadas ao contexto local que possam atender às necessidades habitacionais identificadas no diagnóstico.

Nas aulas 04 e 05 foram abordados os meios para a realização do diagnóstico habitacional local. Cada tipo de precariedade habitacional demanda uma determinada intervenção habitacional que deverá ser prevista no PLHIS. Trata-se de considerar os problemas que devem ser enfrentados na realidade local e pensar em ações que possam equacionar esses problemas, considerando as especificidades da produção habitacional na região. Os conceitos das necessidades habitacionais se tornarão mais inteligíveis quando for possível identificar soluções habitacionais que possam equacionar as necessidades diagnosticadas.

De forma genérica, podemos colocar que o déficit habitacional exige soluções habitacionais que promovam a construção de novas moradias, enquanto a inadequação habitacional exige soluções habitacionais para a melhoria das condições habitacionais, não necessitando de produção de novas moradias. Vale destacar que para a coabitação familiar o gestor local deverá refinar as informações sobre a real necessidade de construção de novas unidades, visto que a coabitação pode ser uma forma de arranjo familiar possível e legítimo que não implica necessariamente em condições ruins de moradia. Além disso, as soluções habitacionais também envolvem o provimento de adequada infraestrutura, com o atendimento daqueles domicílios considerados como carentes de infraestrutura.

A demanda demográfica futura também exigirá estratégias para o atendimento habitacional, pois serão novas famílias que irão se formar no futuro e demandarão novas habitações que poderão ser viabilizadas de diversas formas. Não se trata de um problema futuro ao qual o PLHIS deve dar menor importância; reside aí, justamente, a visão estratégica de não permitir que as soluções habitacionais para essas novas famílias sejam habitações precárias, realimentando o ciclo de formação e expansão dos assentamentos precários. Se o PLHIS deverá conseguir traçar estratégias para o atendimento dos assentamentos precários existentes, também deverá se preocupar em produzir soluções habitacionais em escala que possam atender o déficit habitacional existente e a demanda demográfica futura. Deverá, ainda, atentar para aquela produção habitacional advinda da urbanização de assentamentos precários, decorrentes da necessidade de remanejamentos, como destacado na aula anterior.

O atendimento habitacional pode se dar por meio de inúmeras tipologias habitacionais promovidas tanto pelo setor público quanto pelo privado. Cada localidade terá uma especificidade que deverá ser considerada para a determinação de quais soluções habitacionais são mais adequadas para atender as necessidades habitacionais. Como forma de trazer alguns elementos que possam ser objeto de reflexão para o PLHIS, colocamos alguns parâmetros para se pensar as soluções habitacionais locais.

Pode-se adotar soluções diferenciadas para a área rural e urbana. Na área rural, por exemplo, as soluções poderão ser predominantemente unidades horizontais, podendo ser adotado o mutirão ou auto-construção como regime de construção, devendo ser provida a devida assistência técnica. Já na área urbana, as soluções habitacionais dependerão da inserção regional de cada localidade; para os grandes centros urbanos, as unidades verticais

poderão ter maior viabilidade, devido à escassez de terrenos bem localizados em áreas já dotadas de infraestrutura. Já nas localidades onde há maior abundância de terra, poderá se pensar no provimento de lotes urbanizados, no qual as famílias poderão auto-empresender suas habitações com o devido serviço de assistência técnica.

Enquanto um Plano de caráter participativo, a partir dos devidos estudos técnicos que considerem o histórico da provisão habitacional local, deverão ser pactuadas as soluções habitacionais consideradas estratégicas para o equacionamento das necessidades habitacionais identificadas no diagnóstico.



A seguir apresentamos o exemplo do PLHIS de Salvador que define como será realizado o atendimento ao déficit habitacional:

O déficit habitacional de Salvador, estimado para o ano de 2000, é de 81.400 unidades. Para eliminá-lo, são necessários R\$ 890 milhões. No entanto, no cenário proposto pelo PLHIS, verifica-se que os recursos disponíveis (estimados em R\$ 553,7 milhões) são inferiores ao total necessário. Para estabelecer as metas de atendimento foram elaboradas as considerações a seguir, sintetizadas na tabela abaixo. A demanda acima de 5 salários será atendida pelo mercado habitacional, não implicando o atendimento público. Na faixa de renda entre 3 a 5 salários mínimos (6.800 domicílios) considera-se que uma parcela significativa (50%) procurará resolver sua necessidade de moradia por meio de autofinanciamento; o restante (3.400 domicílios) procurará o FGTS para obter financiamento, o que comprometerá em torno de R\$ 51 milhões. Já as 17.800 famílias que recebem de 2 a 3 salários mínimos deveriam ser atendidas por linhas de financiamento subsidiadas pelo FGTS, resultando em um montante de R\$ 267 milhões.

Para famílias mais vulneráveis, cuja renda é inferior a 2 salários mínimos (50.800 domicílios), considerou-se que 50% da demanda poderia ser atendida com cesta de material de construção. Os demais 50% serão atendidos pela construção de unidades totalizando na soma das duas opções R\$ 356 milhões. As fontes de recursos OGU/ FNHIS e Funcep são suficientes para atender a 41% do déficit. As restantes 30 mil famílias ou encontrarão alternativas autofinanciadas ou se manterão no déficit.

**Tabela 09** - Atendimento ao déficit habitacional

	Déficit Unidades	Autopromoção e atendimento de mercado (em mil unidades)	Promoção com financiamento público (em mil unidades)	Custo de atendimento (R\$ milhão)	Recursos Disponíveis segundo o cenário (R\$ milhão)	Atendimentos com recursos disponíveis (em mil unidades)	Fontes de recursos
Até 2 SM	50,8	–	50,8	571,5	235	20,8	OGU/FNHIS/ Funcep/FMH
De 2 a 3 SM	17,8	–	17,8	267	267	17,8	FGTS com subsídio
De 3 a 5 SM	6,8	3,4	3,4	51,7	51,7	3,4	50% FGTS e 50% autofinanciamento
+ 5 SM	6,0	6,0	–	–	–	6,0	FGTS SBPE fontes de mercado
<b>Total</b>	<b>81,4</b>	<b>9,4</b>	<b>72</b>	<b>890,2</b>	<b>553,7</b>	<b>48</b>	

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR / SECRETARIA MUNICIPAL DA HABITAÇÃO - SEHAB (2008): 75.





### *Definição dos produtos habitacionais e custos no PlanHab*

*O PlanHab não teve o objetivo de definir qual produto habitacional é o mais adequado para cada cidade e contexto social e urbano específico, tarefa que deve ser realizada pelos planos locais de habitação. O estudo de tipologias habitacionais no PlanHab se restringiu a identificar algumas tipologias adequadas às diferentes características de cidades, objetivando definir os valores de referência a partir dos quais foram montadas as simulações para a definição dos valores necessários e das correspondentes metas de atendimento.*

*Ao longo dos estudos elaborados para o PlanHab, foram analisadas diferentes tipologias habitacionais consideradas como de padrão “popular”, as quais atenderiam à diversidade de situações relacionadas ao adensamento construtivo e à disponibilidade de terra. O ponto de partida para a definição do custo dos produtos foi a base Sinapi (Caixa), adotada como referência por ser um banco de dados oficial e pela sua metodologia única de coleta e abrangência da informação, abarcando todos os estados do país. Adotaram-se, apenas como referência para as simulações, seis produtos habitacionais urbanos e dois rurais, para os quais foram identificados custos para todos os estados da federação e nas onze tipologias de municípios, além da zona rural. Em um segundo momento, para simplificar as simulações, os estados foram reunidos em três grupos (alto, médio e baixo custo) e as tipologias de município em cinco tipos.*

*Para obter informações mais detalhadas sobre a definição de produtos habitacionais e custos no PlanHab, acesse o Produto 3 do PlanHab, em especial o Capítulo 4 - Cálculo preliminar do custo global necessário para o enfrentamento global das necessidades habitacionais e o Produto 5, em especial o item 2.1.2 Produtos e Custos. Os produtos estão disponíveis no site do Ministério das Cidades:*

*Produto 3: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produto-3/produto-3>*

*Produto 5: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produto-5-1/produto-5>*

## **2.2 - A quantificação da necessidade de terra urbanizada para a produção habitacional**

As soluções habitacionais que serão definidas no PLHIS demandarão terra urbanizada para sua concretização. Reservar terra para a produção de habitação de interesse social não é uma tarefa simples, pois o mercado imobiliário formal é excludente e a legislação urbanística reforça este caráter. As leis urbanísticas de nossas cidades destinam pouquíssimas parcelas das terras para os empreendimentos de habitação de interesse social, em geral mal localizadas nas franjas do tecido urbano. Os empreendimentos de alta e média renda são aqueles que, historicamente, contam com espaços bem delimitados e bem localizados pela legislação urbanística. Portanto, definir a quantidade e a localização de terra urbanizada necessária para a produção habitacional é um aspecto estratégico para o equacionamento das necessidades habitacionais locais. Trata-se de viabilizar a moradia em áreas adequadas e, para tanto, aplicar instrumentos urbanísticos com o objetivo de reservá-las para esta finalidade e, também, conter sua valorização.

Na aula 07 serão discutidas metodologias para definir a quantidade de terras necessárias para as soluções habitacionais identificadas. Lembre que cada tipo de solução habitacional a ser identificada no PLHIS demandará uma quantidade específica de terras. Vale ressaltar que a política habitacional não tem o objetivo de apenas construir moradias, mas busca, sobretudo, constituir cidades inclusivas, que permitam o acesso a todos os serviços básicos de atendimento. Portanto, o PLHIS não deve deixar de dimensionar a quantidade de terra necessária para construção de equipamentos sociais nos empreendimentos habitacionais.



#### *As estratégias urbanas e fundiárias do PlanHab*

*O Plano Nacional de Habitação definiu um eixo estratégico específico para a questão urbana e fundiária. As estratégias definidas têm o objetivo de garantir acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS (unidades prontas ou lotes) na escala exigida pelas metas do Plano. Além disso, têm o objetivo de regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda.*

*As estratégias definidas pelo PlanHab, nesse eixo, são as seguintes:*

- 1. Incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários e informais no PL 3.057/2000 (que altera a Lei 6.766/79 que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas);*
- 2. Estimular os municípios a adotarem instrumentos para facilitar o acesso à terra urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana;*
- 3. Dimensionar a terra necessária para a produção de habitação de interesse social e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social;*
- 4. Produzir e regularizar a habitação de interesse social nos imóveis da União;*
- 5. Criar o Subsídio Localização para viabilizar a produção e a reabilitação de habitação de interesse social em áreas históricas, centrais e consolidadas;*
- 6. Aplicar os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001;*
- 7. Revisar as ações possessórias no Código de Processo Civil.*



## **A Cadeia Produtiva da Construção Civil**

Segundo o Produto 2 do PlanHab, “a cadeia produtiva da construção civil pode ser definida como uma cadeia complexa, pois compreende construção, materiais e serviços. É conhecida como ‘Construbusiness’, abrangendo desde o segmento de Materiais de Construção, passando pela construção propriamente dita de Edificações e Construções Pesadas, e terminando pelos diversos serviços de Imobiliária, Serviços Técnicos de Construção e Atividades de Manutenção de Imóveis” (MINISTÉRIO DAS CIDADES/SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2008: 08 e 09). Portanto, ela envolve todos os elos do complexo processo de produção da habitação, desde a fabricação da matéria-prima até produção da habitação e sua comercialização.

Para se ter uma idéia da importância da cadeia produtiva da construção civil, basta observar os números do setor. Desde 2000, a participação da construção na formação do PIB nacional vem se situando na faixa dos 5%, tendo atingido o pico de 5,7% no segundo trimestre de 2001 e o menor valor no segundo trimestre de 2003, quando chegou a 4,4%. A partir do segundo trimestre de 2005, entretanto, a participação da construção na formação do PIB brasileiro atingiu novamente o patamar de 5%, chegando, no último trimestre de 2007, a 5,4%, quando se aproxima do maior valor da série iniciada em 2000.

Uma das características da indústria da construção civil é ser bastante heterogênea. Por um lado, a construção não é apenas realizada pelo setor formal, sendo, majoritariamente, realizada informalmente, com grande parcela em sistemas de autoconstrução da moradia. Por outro, a diversidade regional implica em variadas configurações de toda a cadeia, com diferentes processos produtivos, diversos agentes, multiplicidades de materiais empregados etc. Portanto, o PLHIS deverá empreender uma cuidadosa caracterização da cadeia produtiva local para identificar as especificidades que envolvem o setor que produz habitação na região.

A questão central para as estratégias do PLHIS, nesse tema, é questionar se o setor produtivo local terá capacidade de resposta às propostas de equacionamento das necessidades habitacionais locais, que são de grande volume e que, portanto, exigem a ampliação do atendimento da demanda com qualidade e competitividade. Em outros termos, se o problema habitacional é de grande escala e o PLHIS propõe medidas e ações de ampliação do atendimento habitacional, será estratégico pensar em medidas e ações para que os diversos setores e agentes da cadeia produtiva local possam ampliar a produção com qualidade e competitividade para o atendimento das necessidades habitacionais locais.

Vale destacar que um dos objetivos principais do PlanHab é ampliar a atuação do setor privado e mobilizar os segmentos da sociedade para contribuir na superação do déficit habitacional. Assim, de acordo com cada setor da cadeia produtiva poderão ser pactuadas medidas específicas para contribuir na produção de soluções habitacionais locais. Nesse sentido, algumas medidas podem ser postuladas para alguns desses setores: para as empresas da construção habitacional, por exemplo, ações deverão ser formuladas visando desenvolver produtos mais próximos às necessidades e condições do mercado representado pela nova classe média ou classe média emergente; para as instituições financeiras, medidas para aperfeiçoar os produtos financeiros e fluxos operacionais existentes, deixando-os mais adequados a este novo nicho de mercado (ex.: análise de risco de crédito, assessoria financeira, poupança programada, etc); e, para os movimentos populares, medidas para ampliar a atuação de grupos organizados incorporando segmentos sociais que estão, em geral, fora dos modelos vigentes de financiamento.





*A cadeia produtiva da construção civil e o PlanHab*

*O PlanHab conta com um eixo estratégico específico para a cadeia produtiva da construção civil, com o objetivo de ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de habitação de interesse social e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade.*

*O PlanHab define as seguintes estratégias para o setor:*

- 1. Desonerar o processo de produção da habitação de interesse social, garantindo que os incentivos gerem efetivamente uma redução no custo e aumente a oferta da moradia;*
- 2. Dar agilidade aos procedimentos de aprovação de empreendimentos habitacionais, buscando simplificar o processo de licenciamento no âmbito local e criando ambiente favorável à agilização dos registros cartoriais;*
- 3. Modernizar processos de produção a partir do incentivo à utilização de materiais, componentes, sistemas e tecnologias adaptadas às características regionais e adequadas às especificidades da habitação de interesse social;*
- 4. Estabelecer normas gerais aplicáveis em todo o território que dêem homogeneidade às exigências para a habitação de interesses social;*
- 5. Capacitação de mão-de-obra e de profissionais que trabalham no setor habitacional voltado à habitação de interesse social, buscando alcançar maior qualidade nos projetos e no processo de construção;*
- 6. Apoio ao autoempreendimento da casa própria e aos processos com autogestão e cooperativados.*



## **Fontes de financiamento e subsídio habitacional**

As estratégias a serem adotadas no PLHIS devem considerar que a dimensão das necessidades habitacionais precisa ser enfrentada com diferentes processos de produção e de financiamento. É fundamental considerar a diversidade de situações urbanas e rurais, as características sociais e econômicas da população, a capacidade institucional do poder público, as fontes e a modelagem de financiamento e subsídio, a questão fundiária e urbana e a estruturação da cadeia produtiva da construção civil. Nesse aspecto, a identificação de fontes de recursos perenes e estáveis para alimentar a política de habitação, incluindo recursos onerosos para o financiamento habitacional e recursos não-onerosos para subsídio é fundamental para dar sustentabilidade ao PLHIS.

**De forma geral, as principais fontes de financiamento destinadas especificamente para as ações do setor habitacional são:**

- Governos municipais, por meio de recursos próprios;
- Governos estaduais, que por meios dos seus órgãos (como, por exemplo, as Companhias de Habitação – COHABs) desenvolvem programas específicos voltados para a produção de moradias ou urbanização;
- Governo federal (logo abaixo abordaremos os principais programas habitacionais desenvolvidos pelo Governo Federal); e

- Organismos internacionais, principalmente os bancos multilaterais, tais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A União Européia também disponibiliza recursos para investimento em habitação e infraestrutura urbana.

O PLHIS também deve considerar as fontes de recurso específicas para a habitação de mercado, que estão concentrados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Este sistema vem movimentando, nos anos recentes, recursos expressivos, devido principalmente às medidas adotadas pelo governo federal para o setor desde 2003, à estabilidade da moeda, ao aumento da renda dos brasileiros, ao crescimento da captação e à maior segurança jurídica. Portanto, o PLHIS deverá considerar que a demanda habitacional das faixas de maior renda deverá ser atendida essencialmente pelos financiamentos oriundos das instituições privadas do mercado.

De acordo com as soluções habitacionais a serem adotadas e com o perfil da demanda a ser atendida, o gestor local deverá observar quais as fontes de recursos disponíveis e aquelas que mais se adequam ao perfil de atendimento. Vale destacar que cada fonte de recurso tem um mecanismo de funcionamento com suas respectivas especificidades; por exemplo, os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) são recursos não-onerosos (a fundo perdido, sem retorno) e por isso se destinam às famílias de mais baixa renda; já os recursos do FGTS, que são onerosos (financiamento, que retornam à fonte) e por isso, quando não operados com mecanismos de subsídio, são destinados às famílias de maior renda, que podem arcar com um financiamento habitacional.

A seguir elencamos os principais programas habitacionais desenvolvidos pelo Governo Federal, para que os participantes do curso possam começar a conhecer as necessidades que tais programas podem atender. Informações mais completas sobre os programas estão disponíveis na página da internet do Ministério das Cidades: <http://www.cidades.gov.br>

## **4.1 - Programas Habitacionais do Governo Federal**

A **Secretaria Nacional de Habitação – SNH** é responsável por acompanhar e avaliar, além de formular e propor, os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia. Nesse sentido, a SNH desenvolve e coordena ações que incluem desde o apoio técnico aos entes federados e aos setores produtivos até a promoção de mecanismos de participação e controle social nos programas habitacionais. Cabe ainda à SNH coordenar e apoiar as atividades referentes à área de habitação no Conselho das Cidades.

**De acordo com as fontes de recursos, os programas desenvolvidos pela Secretaria Nacional de Habitação são os seguintes:**

### **4.1.1 - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)**

#### **Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários**

Voltada ao apoio a Estados, Distrito Federal e municípios para melhorar as condições de habitabilidade de populações residentes em assentamentos humanos precários, para a regularização fundiária e para a redução de riscos mediante sua urbanização, integrando-os ao tecido urbano da cidade.

Promove a urbanização de assentamentos humanos precários, com a execução de intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade da população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação.

Existem duas possibilidades de acesso aos recursos da Ação:

- Emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Processo de seleção pública de propostas realizado pelo MCidades.

### **Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidades Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; Requalificação de Imóveis**

Voltada ao apoio a Estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos para viabilizar o acesso à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais, mitigando as desigualdades sociais e contribuindo para a ocupação urbana planejada.

Prevê o atendimento das necessidades de construção ou aquisição de unidades habitacionais; de produção ou aquisição de lotes urbanizados; e de requalificação de imóveis existentes (recuperação de terrenos e edifícios) que possam ter seu uso e ocupação modificados para fins habitacionais.

Existem duas possibilidades de acesso aos recursos da Ação:

- Emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Processo de seleção pública de propostas realizado pelo MCidades.

### **Ação de Apoio à Produção Social da Moradia**

Possui por objetivo apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas ou rurais, voltadas a famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas que recebam até R\$ 1.125,00 (um mil, cento e vinte e cinco reais) de rendimento mensal bruto. A Ação de Produção Social da Moradia será implementada por intermédio das seguintes modalidades: Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; e Requalificação de Imóveis.

O repasse de recursos para Produção Social da Moradia é feito após a realização das fases de habilitação e de seleção das propostas apresentadas pelas entidades privadas sem fins lucrativos.

## **Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade de Prestação de Serviços de Assistência Técnica**

Voltada ao apoio a Estados, Distrito Federal e municípios para viabilizar o acesso à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais, mitigando as desigualdades sociais e contribuindo para a ocupação urbana planejada

Prevê o atendimento das necessidades de construção ou aquisição de unidades habitacionais; de produção ou aquisição de lotes urbanizados; e de requalificação de imóveis existentes (recuperação de terrenos e edifícios) que possam ter seu uso e ocupação modificados para fins habitacionais.

Existem duas possibilidades de acesso aos recursos da Ação:

- Emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Processo de seleção pública de propostas realizado pelo MCidades.

## **Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social**

Voltada ao apoio a Estados, Distrito Federal e municípios na elaboração e revisão de Planos Habitacionais de Interesse Social que viabilizem a formulação de políticas e realização de investimentos na área habitacional.

A apresentação dos Planos Habitacionais, considerando as especificidades do local e da demanda, é uma exigência para acesso, pelo ente federativo, aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

O acesso aos recursos da Ação se dá através de processo público de seleção de propostas realizado pelo MCidades.

### **4.1.2 - Orçamento Geral da União (OGU)**

#### **Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH**

Objetiva oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios.

Os subsídios são concedidos no momento em que o cidadão assina o contrato de crédito habitacional junto às instituições financeiras habilitadas a operar no programa.

Os cidadãos são beneficiados em grupos organizados pelos governos dos Estados, DF ou municípios.

As instituições financeiras, uma vez habilitadas no processo de oferta pública de recursos (leilão), ficam responsáveis, inicialmente, por receber as propostas de participação no programa, formuladas pelos Estados, DF e municípios. As propostas passam por uma análise de viabilidade técnica, jurídica e financeira, a critério das instituições financeiras.

As instituições financeiras contratam as propostas de empreendimento habitacional, firmando contratos de operação de crédito individual com cada uma das famílias beneficiadas pelo programa.

## **Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-Habitat**

O objetivo do PBQP-H é organizar o setor da construção civil em torno de duas questões principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva, gerando um ambiente de isonomia competitiva.

A viabilização dos objetivos do Programa envolve ações como a avaliação da conformidade de empresas de serviços e obras; normatização técnica; avaliação de tecnologias inovadoras; informação ao consumidor e promoção da comunicação entre os setores envolvidos.

### **4.1.3 - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)**

#### **Carta de Crédito Individual**

O programa objetiva conceder financiamentos a pessoas físicas para fins de aquisição de imóvel novo ou usado, construção, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria, propiciando ainda a aquisição de cesta de material de construção ou a aquisição de lote urbanizado.

Os interessados devem procurar diretamente os Agentes Financeiros habilitados a operar os programas do FGTS, como, por exemplo, a Caixa Econômica Federal.

#### **Carta de Crédito Associativo**

O programa objetiva conceder financiamentos a pessoas físicas, organizadas sob a forma de grupos associativos (condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional e Companhias de Habitação (COHAB) ou órgãos assemelhados).

O programa permite a produção de lote urbanizado, a construção de unidade habitacional ou a aquisição de unidade nova produzida no âmbito do próprio programa.

Os interessados devem procurar diretamente os Agentes Financeiros habilitados a operar os programas do FGTS, como, por exemplo, a Caixa Econômica Federal.

#### **Programa de Apoio à Produção de Habitações**

O programa objetiva destinar recursos financeiros para empreendimentos de produção habitacional ou reabilitação urbana, voltados à população-alvo do FGTS, por intermédio de financiamentos a pessoas jurídicas do ramo da construção civil.

#### **Programa de atendimento Habitacional através do Setor Público - PRÓ-MORADIA**

Financia Estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, para oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até R\$ 1.050,00.

Opera com as seguintes modalidades:



### **URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS:**

objetiva a realização de obras e serviços voltados à segurança, salubridade e habitabilidade das habitações, e ainda à regularização jurídico-formal de sua ocupação e uso.

**PRODUÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS:** objetiva a execução de obras e serviços que resultem em unidades habitacionais inseridas em parcelas legalmente definidas de uma área e dotadas de padrões mínimos de habitabilidade, salubridade e segurança definidos pelas posturas municipais.

**DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL:** destinado a propiciar o aumento da eficácia na gestão urbana e na implementação de políticas públicas no setor habitacional, mediante ações que promovam a capacitação técnica, jurídica, financeira e organizacional da administração pública.

O processo de seleção é realizado anualmente, em período estabelecido pelo Gestor da Aplicação, a partir da análise das solicitações “Cartas Consultas” encaminhadas pelos Órgãos Públicos interessados a qualquer um dos Agentes Financeiros habilitados pelo Agente Operador.

### **DESCONTOS NOS FINANCIAMENTOS A PESSOAS FÍSICAS**

O novo modelo de descontos nos financiamentos a pessoas físicas é, sem dúvida, uma das mais importantes diretrizes de aplicação do FGTS.

Todo cidadão com rendimento familiar mensal de até R\$ 1.850,00 possui direito a descontos nos seus financiamentos concedidos com recursos do FGTS.

Os descontos representam o pagamento do custo financeiro da operação de crédito, isto é, o custo bancário do financiamento concedido. Por intermédio desse desconto é possível o cidadão obter um financiamento com juros de 6% ao ano ao invés de 8,16% ao ano.

Os descontos oferecem ainda o pagamento de parte do valor de venda ou de produção do imóvel até o limite de R\$ 14.000,00.

#### **4.1.4 - Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)**

##### **Programa de Arrendamento Residencial - PAR**

Tem por objetivo propiciar moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.

O Programa atua nas capitais estaduais, regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) e municípios com população urbana superior a cem mil habitantes.

Estados, DF e Municípios participam do Programa com as seguintes atribuições:

- Identificar os locais para implantação dos projetos;
- Indicar as famílias a serem beneficiadas;

- Promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de implantação dos projetos, tais como, redução de tributos, contribuições e taxas;
- Aportar recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento.

Empresas do Ramo da Construção Civil apresentam à CAIXA e executam os projetos de produção, reforma ou recuperação de empreendimentos nas áreas contempladas pelo Programa.

Empresas do Ramo da Administração Imobiliária administram os contratos de arrendamento, os imóveis e os condomínios, se for o caso.

#### **4.1.5 - Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)**

##### **Programa Crédito Solidário**

O programa é voltado ao atendimento de necessidades habitacionais da população de baixa renda, organizada por cooperativas ou por associações, visando à produção de novas habitações, a conclusão e reforma de moradias, mediante concessão de financiamento diretamente ao beneficiário, pessoa física.

O Processo Seletivo compreende o processo de Habilitação, Classificação e Seleção dos Agentes Proponentes e dos Projetos.

#### **4.1.6 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**

##### **Projetos Multissetoriais Integrados Urbanos (PMI)**

Oferece, no âmbito dos Projetos Multissetoriais Integrados – PMI, operados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, acesso à infraestrutura urbana, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos para a população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até 3 salários mínimos, por intermédio do financiamento de projetos de investimentos e ações integradas em assentamentos precários.

O processo de seleção é realizado, conforme calendário definido pelo Ministério das Cidades. Estados, Distrito Federal e municípios devem enviar suas solicitações, por meio de Carta-Consulta, para o BNDES, que fará o enquadramento e a seleção das propostas de operações de crédito, na forma prevista na IN N° 45, de 13 de setembro de 2007.



### *Estratégias de financiamento e subsídio no PlanHab*

*A criação de um novo modelo de financiamento e subsídio é essencial no equacionamento das necessidades habitacionais no Brasil e pedra angular da estratégia traçada no PlanHab. Neste eixo, os principais desafios são a insuficiência de renda de parte significativa da população para acessar uma solução habitacional adequada, o alto custo do bem habitação, as dificuldades do financiamento a longo prazo, a reduzida capacidade de poupança e de investimento presentes no país e a necessidade de enfrentamento de um déficit habitacional e de uma demanda futura de grande escala.*

*Nesse eixo, o objetivo é criar um novo modelo de financiamento e subsídios capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda onde se concentram as necessidades habitacionais. São estratégias:*

- 1. Ampliar os recursos não-onerosos destinados à habitação de interesse social, garantindo estabilidade e previsibilidade;*
- 2. Destinar recursos do FNHIS para a urbanização e regularização de assentamentos precários e a produção de unidades novas a serem destinadas às famílias sem capacidade de tomar financiamento (Grupo de Atendimento 1);*
- 3. Reduzir os custos e ampliar o orçamento do FGTS para ampliar o financiamento às famílias que necessitam de subsídio parcial (Grupos de Atendimento 2 e 3);*
- 4. Criar Carta Subsídio para operacionalizar com agilidade a política de subsídios, com recursos do FGTS e do SNHIS;*
- 5. Criar Fundo Garantidor para reduzir o risco de crédito do agente financeiro e garantir o atendimento às faixas de baixa renda com alto risco de crédito (Grupo de Atendimento 2);*
- 6. Estimular, por meio de direcionamento, a utilização de recursos do SBPE para financiar imóveis destinados ao Grupo de Atendimento 4.*

## **A Assistência Técnica à produção habitacional**

Vimos que parte majoritária das moradias das cidades brasileiras foi produzida pela própria população, sem o apoio de qualquer orientação técnica para a produção habitacional. Um importante desafio para o PLHIS e PEHIS é pensar como a assistência técnica pode se consolidar em um serviço a ser ofertado à produção habitacional de forma a ser um meio preventivo ao surgimento da precariedade na produção do espaço urbano.

Diante da grandeza do problema habitacional, a diversificação das propostas de solução habitacional surge como uma necessidade para a atuação perante o problema; a produção direta da habitação, tanto pelo poder público quanto privada, poderá não ser suficiente para trazer soluções ao déficit habitacional e à demanda demográfica habitacional. Portanto, a assistência técnica à produção configura-se como a possibilidade de atuar junto à produção da moradia de forma a prover serviços que possam orientar a constituição de uma moradia digna que não se transforme em, ou deixe de ser considerada, déficit habitacional.



O serviço de assistência técnica deverá ser entendido como um serviço interdisciplinar, que abarca tanto a área da arquitetura e engenharia, como a área social e do direito, por exemplo. A oferta do serviço de assistência técnica necessitará da formação de equipes multidisciplinares que contemplem essas diversas dimensões. Esses agentes de assistência técnica poderão atuar em escritórios públicos de assistência técnica conveniados com o poder público municipal ou estadual que deverá remunerar e fiscalizar a prestação de serviços. Uma questão importante envolve os municípios de pequeno porte, que podem não ter condição para remunerar um escritório de assistência técnica; uma alternativa é realizar um consórcio entre municípios da mesma região para que possam contratar um escritório.

Dentre outros objetivos, a atuação dos agentes de assistência técnica deverá garantir o aproveitamento adequado dos recursos; a utilização adequada dos materiais de construção; a adoção de boas técnicas construtivas compatíveis com os contextos locais; as soluções urbanísticas e arquitetônicas diversificadas e com boa qualidade paisagística; a organização coletiva e cooperativa em torno de empreendimentos habitacionais produzidos por autogestão; a participação e apoios sociais relacionados com os empreendimentos habitacionais; o controle contábil no uso dos recursos financeiros, entre outros.

Os escritórios públicos de assistência técnica poderão ser formados a partir de convênios com entidades profissionais, entidades privadas sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional, universidades e centros de ensino médio profissionalizante. Os escritórios que incorporarem equipes formadas no âmbito de universidades e centros de ensino médio profissionalizante, deverão realizar atividades de assistência técnica sob a coordenação e responsabilidade de profissionais devidamente habilitados envolvendo alunos e pesquisadores inseridos em processos de extensão ou de residência profissional. Trata-se de um programa a ser desenhado segundo as necessidades locais, de acordo com metas de atendimento. Os escritórios públicos prestarão serviços e serão remunerados pelos atendimentos prestados.

A assistência técnica é importante para dar suporte à autopromoção da moradia empreendida por grupos organizados. Diferentemente da assistência técnica à população em geral, aquela para grupos organizados deverá ter características específicas para dar suporte aos programas que apóiam tais grupos, com demandas específicas de construção. Portanto, o gestor público poderá estruturar serviços de assistência técnica para a produção de moradia por autogestão (com ou sem mutirão) e para a autopromoção individual da moradia associada ao financiamento do material de construção ou do lote urbanizado.

A assistência técnica à produção também pode ser uma importante estratégia para os municípios de pequeno porte que possuem habitações precárias espalhadas pelo tecido urbano. Vale destacar que o PlanHab prevê a produção de lote urbanizado e a oferta de material de construção como uma das possibilidades de atendimento habitacional para estes municípios, sendo que tais soluções deverão ser acompanhadas de provimento de serviço de assistência técnica, que orientará de forma adequada a produção da habitação.



### *Assistência Técnica é Lei Federal*

*O Presidente Lula sancionou, em dezembro de 2008, a Lei Federal 11.888 que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. A lei tramitou durante três anos no Congresso Nacional e agora precisa ser regulamentada. O direito à assistência técnica previsto abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação. Portanto, o PLHIS deve considerar a assistência técnica como um direito e como obrigação legal.*

*Acesse o conteúdo da Lei aqui:*

*[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm)*

## Bibliografia



ABIKO, A. K. **Estudo prospectivo da cadeia produtiva da construção habitacional**: produção e comercialização de unidades habitacionais. In: IX Entac, Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, 2002, Foz do Iguaçu. Anais do IX Entac, 2002.

ABRAMAT e FGV PROJETOS (2007). **A cadeia produtiva da construção e o mercado de materiais**.

FARAH, M. F. S. **Processo de trabalho na construção habitacional**. Tradição e mudança. São Paulo, Coleção Selo Universidade nº 49, Annablume Editora, 1ª edição, 1996.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação.(2008). **Produto 2: Anexo - Situação atual da cadeia produtiva do setor da construção civil**. Contrato nº 4700003921, Ref. BID Nr: 4000007130 BRA/00/019 – Habitar – BID. Brasília.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Municipal de Habitação (2008). **“Guia Básico dos Programas Habitacionais”**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

Prefeitura Municipal de Salvador / Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB (2008). **Plano municipal de habitação de salvador - 2008-2025**.

## Legislação



BRASIL. Lei Federal nº 11.888

BRASIL. IN nº 45, de 13 de setembro de 2007

BRASIL. PL nº 3.057, de 2000

BRASIL. Estatuto da Cidade

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 2001

BRASIL. Código do Processo Civil



Secretaria Nacional  
de Habitação

Ministério  
das Cidades





# Aula 7

## *Diagnóstico do Setor Habitacional*

**Rosana Denaldi**

Esta aula trata do conteúdo e da metodologia para elaboração do diagnóstico habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). São apresentados os principais temas que devem constar do PLHIS organizados em dois grandes tópicos: contexto e necessidades habitacionais. Na primeira parte, contexto, é dada especial ênfase à articulação do PLHIS com o Plano Diretor e com as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS).

Para abordar o tema das necessidades habitacionais, na segunda parte, recorreremos a dois exemplos de PLHIS: o Plano de Habitação de Santo André, que se localiza na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), concluído em 2006 e o PLHIS de São Vicente, localizada na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), concluído em 2009.

Para entendimento desta aula é muito importante retomar os conteúdos tratados nas aulas anteriores, em especial, os conteúdos das aulas 04 e 05.

### **Introdução**



A publicação Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social 2008, produzido pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades, estabelece o conteúdo do diagnóstico do PLHIS. O referido Guia aponta que o diagnóstico deve conter:

- A. Quantificação e qualificação da oferta e das necessidades habitacionais;
- B. Identificação dos limites e potencialidades dos quadros político-institucional e financeiro existentes no governo local;

Lembramos na Aula 03 que, de acordo com a SNH, a elaboração ou revisão do PLHIS deve ser desenvolvida em três etapas: Proposta Metodológica, Diagnóstico do Setor Habitacional e Estratégias de Ação. O PLHIS deve ser resultado do conjunto desses três produtos. No caso dos municípios que recebem recursos do Ministério das Cidades para a elaboração do PLHIS, o conteúdo do diagnóstico deve atender às orientações constantes do “Manual da Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social”.

A Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social foi aprovada pelo CGFNHIS, em 2006, por meio da Resolução nº4. A Resolução nº9/2007 do CGFNHIS integrou esta ação ao orçamento do FNHIS para o PPA 2008/2011 e a Resolução

nº13/2007 destinou 3% dos recursos do Fundo para apoio aos planos. A SNH desenvolveu o Manual da Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social para as sistemáticas 2007 e 2008, onde apresenta fundamentos técnicos e orientações para o processo de apresentação e seleção de propostas.



*Conteúdo básico do diagnóstico definido pelo Ministério e registrado no “Manual para Apresentação de Propostas – 2007. Ação: apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social”:*

- a. Inserção regional e características do município;*
- b. Atores sociais e suas capacidades;*
- c. Necessidades habitacionais;*
- d. Oferta habitacional;*
- e. Marcos regulatórios e legais;*
- f. Condições institucionais e administrativas;*
- g. Programas e ações;*
- h. Recursos para financiamento.*

O diagnóstico deve ser consultado constantemente, tanto na etapa da elaboração das estratégias de ação do PLHIS como no processo de sua execução. É, portanto, um instrumento de gestão da política habitacional que orienta as tomadas de decisões. Para facilitar a elaboração e a utilização do diagnóstico do PLHIS recomenda-se organizar os conteúdos citados em dois grandes tópicos: contexto e necessidades habitacionais.

Sugere-se a seguinte estrutura para o documento do diagnóstico:

### **1. Contexto**

Inserção regional e características do município;  
Atores sociais e suas capacidades;  
Condições institucionais e administrativas;  
Marcos legais e regulatórios;  
Oferta Habitacional.

### **2. Necessidades habitacionais**

Precariedade habitacional;  
Déficit quantitativo e qualitativo;  
Cálculo da demanda demográfica futura;  
Produção habitacional: alternativas, padrões e custos;  
Quadro geral das necessidades habitacionais.



## 2.1 - Inserção regional e características do município

Deve-se iniciar o diagnóstico com a coleta ou sistematização das principais informações sobre o município, sua inserção micro e macro regional e sua relação com os municípios vizinhos.

Exemplo das informações a serem coletadas ou sistematizadas são: população e área do município, crescimento e distribuição da população no território, características do ambiente natural e construído, evolução da ocupação urbana e principais características socioeconômicas. Muitas vezes, estas informações já estão parcialmente levantadas e sistematizadas em outros documentos institucionais, produzidos pelo município ou por instituições de ensino e pesquisa.



*Na Aula 03, item “Outras fontes de informação”, apresentamos algumas fontes de informação existentes que podem ser utilizadas na produção do diagnóstico.*

A SNH do Ministério das Cidades recomenda que se identifique a tipologia do município desenvolvida pelo PlanHab. A “tipologia de municípios” foi adotada com o objetivo de agrupá-los segundo dimensões como: concentração de população, riqueza, grau de desigualdade social e regionalização. Na Aula 02 abordamos este estudo e orientamos como acessar o documento completo e verificar qual a tipologia do seu município.

Os aspectos ambientais também devem estar presentes, principalmente quando se detectar a existência de tensões entre moradia e meio ambiente – as tensões socioambientais. Quando couber, deve-se observar, por exemplo, em qual bacia hidrográfica o município se insere, se possui áreas de preservação ambiental e, caso possua, qual a sua função ambiental, estado de preservação e possibilidades de uso e/ou recuperação. Nesses casos, os aspectos ambientais devem integrar o “levantamento dos marcos legais e regulatórios” e devem ser considerados na definição de estratégias de ação do PLHIS.

A inserção regional do município e sua relação com os municípios vizinhos também devem ser observadas. O problema habitacional, em muitos contextos, não se restringe ao território do município: relaciona-se com dinâmicas de desenvolvimento regional.

Este é o caso, por exemplo, da Região Metropolitana de Curitiba (RMC). O crescimento e a localização dos assentamentos precários na RMC estão relacionados ao processo metropolitano de atração e expulsão pelo mercado imobiliário. O número de assentamentos precários cresce na direção das cidades do chamado primeiro entorno metropolitano da Grande Curitiba. Quanto maior o grau de integração com a cidade de Curitiba, maior o crescimento populacional e o crescimento dos domicílios em assentamentos precários.

Colombo e São José dos Pinhais cresceram, em média, duas vezes mais que a cidade pólo (4.1% a.a. versus 1.8% a.a.) na segunda metade da década de 1990; Araucária e Piraquara, cidades com um grau alto de integração, cresceram mais que 6% a.a. A área metropolitana representa uma plataforma de oportunidades econômicas, o que estimula a migração e provoca a valorização da terra. A periferização da população de menor renda relaciona-se com este processo. (KLINK, 2008)

Cidades que fazem parte de aglomerações urbanas como a do Grande ABC paulista (Grande São Paulo) mostram uma forte interdependência, o que reduz a efetividade de um planejamento municipal isolado. À luz da escassez de terra nas áreas mais centrais desta região, presenciamos uma crescente pressão da demanda habitacional sobre áreas ambientalmente sensíveis, como Áreas de Proteção dos Mananciais (APM) e áreas de risco.

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) é outro exemplo. O PLHIS de São Vicente, cidade que se localiza na RMBS, identificou que a precariedade habitacional verificada no município relaciona-se, entre outros fatores, com a atração exercida pelas atividades econômicas desenvolvidas nos municípios limítrofes a Cubatão e Santos. Santos, cidade que abriga importante área portuária exerce o papel de cidade-pólo da RMBS, enquanto São Vicente cumpre funções auxiliares e complementares na economia regional e apresenta características de cidade-dormitório.

Para entender as dinâmicas de desenvolvimento regional é importante conhecer os estudos elaborados pelas agências e consórcios regionais, bem como os estudos nacionais referentes à rede urbana de cidades e economia regional. Além disso, em várias regiões metropolitanas existem órgãos estaduais de planejamento para o transporte metropolitano-intermunicipal, que dispõem de dados sobre os movimentos pendulares (trabalho – moradia) e/ou o fluxo origem – destino.

Como mencionado anteriormente, o Ministério das Cidades, por meio do Observatório das Metrôpoles, disponibilizou uma série de pesquisas e estatísticas sobre a dinâmica socioespacial, ambiental e urbana nas principais regiões metropolitanas do país.



*Ver*

*Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil: configuração atual e tendências da rede urbana / IPEA/ IBGE/ UNICAMP disponível em: [www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/index.html](http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/index.html)*

*Diretrizes para a formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro – MI/FUNDEP/CEDEPLAR/UFMG disponível em: [www.ipea.gov.br/biblioteca](http://www.ipea.gov.br/biblioteca)*

Vale ressaltar que, em alguns casos, para promover a recuperação ambiental dos assentamentos precários, é necessária uma ação regional articulada ou a cooperação entre dois ou mais municípios. É o caso de assentamentos que se localizam em mais de um município ou de assentamentos que se localizam em áreas de proteção ambiental cuja gestão e regulamentação são feitas em âmbito regional, pelos comitês de bacia ou seus assemelhados.

## 2.2 - Atores institucionais e suas capacidades

Deve-se levantar informações sobre as formas de organização dos diversos grupos sociais que atuam no setor habitacional e sua capacidade de atuação. Esta informação é importante tanto para promover a participação na elaboração do PLHIS como para a sua execução. Tema tratado na Aula 03.

## 2.3 - Condições institucionais e administrativas

As informações institucionais e administrativas possibilitam a identificação de ações necessárias para que os governos municipais tenham capacidade de planejamento, gestão e investimento no setor habitacional. A SNH do Ministério das Cidades recomenda que sejam identificadas:

- a capacidade de aplicação de recursos próprios para melhoria das condições habitacionais;
- a existência de recursos humanos tecnicamente qualificados e de órgão responsável pela gestão da política habitacional e urbana;
- as alternativas para realização de serviços habitacionais de infraestrutura urbana;
- as fontes e o sistema de informações municipais;
- a existência de instâncias de participação e controle social na política habitacional e urbana;

Vale lembrar que, na Aula 03, apresentamos algumas fontes de informação que podem ser utilizadas na produção do diagnóstico e na análise das condições institucionais e administrativas. Uma delas é o estudo **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**, produzido pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap) para a SNH do Ministério das Cidades. Acesse o estudo e veja como seu município foi agrupado e como se caracteriza este agrupamento.



*O conteúdo do estudo “Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional – CEM/Cebrap” está disponível em:*

*[http://www.centrodametropole.org.br/mc/assets/pdfs/capacidades\\_web.pdf](http://www.centrodametropole.org.br/mc/assets/pdfs/capacidades_web.pdf)*

**Figura 04:** Estudo Capacidades Administrativas – CEM/Cebrap: ConLeste

## Programas Habitacionais Implementados

Estudo Capacidades Administrativas – CEM/CEBRAP		
MUNICÍPIO	Prog. Habitacionais Implementados 2001-2004	Prog. Habitacionais Implementados 2005
Cachoeiras de Macacu	5	3
Casimiro de Abreu	3	3
Guapimirim	3	1
Itaboraí	5	3
Magé	3	1
Maricá	3	3
Niterói	5	4
Rio Bonito	3	2
São Gonçalo	5	3
Silva Jardim	5	3
Tanguá	3	3

Legenda:	Prog. Habitacionais Implementados 2005
Prog. Habitacionais Implementados 2001-2004	1 - Nenhum programa habitacional implementado
3 - Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou de lotes	2 - Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção
5 - Só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou de lotes	3 - Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou de lotes
	4 - Só regularização fundiária ou regularização fundiária + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou de lotes

Fonte: DDDIC / SNH/ Ministério das Cidades

Este estudo parte da premissa que “a oferta regular de serviços habitacionais é diretamente dependente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos” (Arretche, 2000: cap.2), estejam eles instalados no nível municipal ou estadual de governo. Assim, a existência, densidade e estabilidade no tempo de tais atributos institucionais tendem a produzir efeitos sobre a extensão e a qualidade dos programas habitacionais, já que afetam diretamente a capacidade dos governos territoriais para formulá-los e implementá-los. (CEM/Cebrap -SNH/MCidades, 2007)

### 2.4 - Marcos legais e regulatórios

O diagnóstico do PLHIS deve levantar os marcos regulatórios e legais existentes e de competência dos três entes federativos. Deve tratar, em especial, da legislação municipal que precisa ser revista ou elaborada, tanto na perspectiva de promover a urbanização e regularização dos assentamentos, como na perspectiva de ampliar o acesso à terra da população de menor renda.

Trata-se de conhecer as normas que orientam e controlam o uso, a ocupação e a urbanização do solo, tais como: Plano Diretor, Lei de Zoneamento, legislação de ZEIS e as leis que disciplinam o parcelamento do solo. Em muitos casos, dependendo das características específicas de cada território, será necessário entender como incidem as normas que regulam outras questões, como a questão ambiental e do patrimônio histórico.

As normas ambientais podem impor restrições ou condições para promover a ocupação ou a regularização do solo. Recomenda-se discutir a aplicação da legislação ambiental municipal, como a Zona de Especial Interesse Ambiental (ZEIA) e a legislação federal ou estadual que trata da matéria, como Código Florestal, as Resoluções do Conselho Na-

cional do Meio Ambiente (CONAMA), além das normas que tratam da gestão de bacias hidrográficas.

Também é necessário levantar os mecanismos de participação e controle social da política urbana, identificando a existência e composição de um Conselho e Fundo Local de Habitação de Interesse Social, Conselho da Cidade ou seus assemelhados.



*Sugestão de roteiro para identificar e analisar os marcos legais e normativos existentes:*

- a. Legislação municipal relacionada à Habitação de Interesse Social (HIS): diretrizes previstas no Plano Diretor, usos e ocupações permitidos (zoneamento), regramento para edificações;*
- b. ZEIS: delimitação de áreas vazias (públicas ou privadas) para produção de HIS e delimitação de áreas ocupadas por assentamentos precários para promover a urbanização e a regularização fundiária;*
- c. Legislação municipal para a produção de HIS: parâmetros urbanísticos e edifícios específicos para a produção de novas moradias destinadas à população de menor renda;*
- d. Legislação municipal e vazios urbanos (definidos ou não como ZEIS): aplicação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para cumprir a função social da propriedade urbana. Trata-se da aplicação de instrumentos para inibir a retenção de solo urbano, conter sua valorização e reter parcela da sua valorização;*
- e. Legislação de outros entes federativos aplicável ao município: legislação de competência de outro ente federativo ou de competência conjunta dos três entes federativos. Exemplos: legislação ambiental, legislação estadual que trata do parcelamento do solo e legislação patrimonial da União.*
- f. Participação e controle social: existência, composição e atribuições do Conselho e do Fundo Local de Habitação de Interesse Social e do Conselho da Cidade ou seus assemelhados.*

### **2.4.1 - Articulação do PLHIS com o Plano Diretor**

O PLHIS deve ser articulado com o Plano Diretor e a sua legislação complementar. Essa articulação é necessária tanto para promover a urbanização e a integração dos assentamentos existentes como para frear o crescimento desses.

Sem dúvida, é necessário recuperar a cidade ilegal, ou seja, recuperar ambientalmente os assentamentos precários, dotando-os de infraestrutura e equipamentos urbanos. Repetindo, porém, o que é dito pela professora Ermínia Maricato, se a ação for apenas esta estaremos “enxugando gelo”. Para evitar a continuidade desta ocupação precária é necessário oferecer alternativas para ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado formal da habitação. Isso significa mudar o rumo da política urbana na direção de incorporar, na prática, a função social da propriedade, assim como aprimorar e consolidar o Sistema Nacional de Habitação (SNH), canalizando recursos e subsidiando a moradia para a população de mais baixa renda.

É no âmbito do Plano Diretor ou da lei que regulamenta as ZEIS que se definem os procedimentos e padrões urbanísticos especiais para promover a regularização dos assentamen-

tos. É possível, ainda, estabelecer padrões especiais para a produção de HIS (Habitação de Interesse Social) e Habitação de Mercado Popular (HMP), bem como delimitar áreas vazias como ZEIS. Neste caso destinando-as à produção de habitação social e para o atendimento às famílias que devem ser reassentadas (removidas).

Muitos municípios desenvolvem ações de urbanização de favelas, mas poucos, de fato, aplicam uma legislação urbanística que facilite o acesso da população de baixa renda à terra, reserve áreas para habitação social e contenha a valorização imobiliária.



**Lembre que, para enfrentar o problema da ilegalidade, é necessário:**

- promover ações de urbanização e regularização dos assentamentos precários;
- ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado residencial legal.

**Para ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado residencial, precisamos:**

- ter uma política de financiamento habitacional subsidiada;
- colocar em prática uma política urbana que contribua para viabilizar o acesso dos mais pobres à terra.

**Como o PLHIS pode ser articulado com o Plano Diretor?** Uma primeira questão a ser abordada está relacionada ao acesso da população de menor renda à terra urbanizada. Onde morarão os mais pobres? Onde será atendida a demanda habitacional? Para tratar da questão fundiária é preciso lembrar que os municípios não estão no mesmo patamar de elaboração e aplicação da legislação urbanística referenciada no Estatuto da Cidade. Os Planos Diretores (e/ou sua legislação complementar) de alguns municípios delimitaram áreas vazias como ZEIS, destinando-as para a produção de HIS. Outros previram a aplicação do instrumento, mas delimitaram como ZEIS somente as áreas ocupadas por assentamentos precários e outros, ainda, apenas previram a aplicação do instrumento (ZEIS) sem a demarcação de áreas específicas.

O PLHIS pode identificar áreas (públicas ou privadas) para serem mapeadas como ZEIS (vazias ou ocupadas por assentamentos precários), mas não é, necessariamente, o que as institui. As ZEIS podem ser delimitadas no âmbito do Plano Diretor, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, das leis específicas de ZEIS ou, ainda, do PLHIS, desde que parte de seu conteúdo seja aprovado por lei municipal. A melhor alternativa poderá ser diferente em cada caso e dependerá do conteúdo e da estratégia de aplicação da legislação urbana e habitacional existente, do estágio de desenvolvimento institucional do município e da possibilidade de construção de um pacto com os atores sociais para aprovação e aplicação da referida legislação.

**Em relação à ZEIS, recomenda-se identificar:**

- a. Se os assentamentos precários consolidáveis estão delimitados como ZEIS no Plano Diretor ou legislação complementar.

É possível que uma parcela dos assentamentos tenha sido identificada e delimitada como ZEIS e outra não. Neste caso, o Plano deve apontar quais assentamentos con-

solidáveis já estão delimitados e quais deveriam ser delimitados no âmbito de uma revisão do Plano Diretor ou de sua legislação complementar, ou, ainda, de uma lei relacionada com o PLHIS.

- b. Se o Plano Diretor ou sua legislação complementar identifica e delimita áreas vazias como ZEIS. Neste caso:

- Se o Plano delimita ZEIS vazias, verificar se sua localização é adequada e qual percentual da demanda habitacional (déficit acumulado e demanda futura) poderá ser atendido com sua utilização. Se as áreas delimitadas são insuficientes para atender a demanda, propõe-se identificar, no âmbito do PLHIS, outras áreas aptas para HIS, de forma a complementar a quantidade de terras necessária. As áreas identificadas como aptas poderão ser reservadas como novas ZEIS.

- Se o Plano não delimita ZEIS vazias, o PLHIS deve identificar áreas, públicas e/ou privadas, aptas para a produção de HIS. As áreas identificadas como aptas, ou parte destas, podem ser delimitadas como ZEIS no âmbito do Plano Diretor, legislação complementar ou específica.

Cabe ao município definir se toda a quantidade de terras necessária para atender a demanda habitacional será delimitada de uma só vez como ZEIS ou se a delimitação será efetuada por etapas ao longo da execução do PLHIS.

No caso do município de São Vicente, o Plano Diretor não delimitou áreas vazias como ZEIS. O PLHIS apontou áreas aptas para a implantação de HIS e atendimento a demanda habitacional (déficit habitacional acumulado e demanda demográfica futura) e recomendou, ainda, que cerca de 25% destas fossem transformadas em ZEIS no primeiro período de execução do PLHIS. O Município de Santo André delimitou áreas vazias como ZEIS no Plano Diretor que foi aprovado em 2005 e o PLHIS revelou que estas atenderiam cerca de 65% da demanda habitacional calculada no âmbito do Plano Habitacional que foi concluído em 2006.

### **Legislação específica para HIS (Habitação de Interesse Social)**

Outra questão relacionada com a articulação PLHIS - Plano Diretor e que precisa ser abordada é a necessidade de aplicação de legislação específica para produção de HIS e/ou HMP. Alguns municípios estabeleceram regulamentação para produção de HIS, no âmbito de seus Planos Diretores ou de legislações específicas, para permitir, por exemplo, a aplicação de parâmetros especiais de parcelamento de solo. Outros municípios não estabeleceram regulamentação específica, mas possuem Legislação de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo que atende às necessidades apontadas no PLHIS. Outros ainda não possuem legislação específica e não contam com Legislação de Uso, Ocupação e Parcelamento Solo compatível com as necessidades habitacionais apontadas no PLHIS. Neste último caso, cabe apontar a necessidade de revisar a legislação urbana existente ou elaborar legislação própria para a produção de HIS. Para exemplificar, basta lembrar o caso dos municípios que contam com limitado estoque de terras, públicas ou privadas, aptas para produção de HIS e são obrigados a implantar empreendimentos habitacionais adotando lotes mínimos com área muito superior àquela que seria adequada.

Outras questões são abordadas no Capítulo 04 do PlanHab, “Estratégias urbano-fundiária-

rias”, que apresenta estratégias para ampliação do acesso à terra urbana adequada para provisão de HIS e para promoção da regularização fundiária de interesse social.

Destacamos as seguintes estratégias apontadas pelo PlanHab para ampliar o acesso à terra urbanizada para produção de HIS:

- a. Incorporação dos seguintes instrumentos de manejo do solo urbano do Projeto de Lei nº 3.057/2000 (revisão da Lei nº 6.766/1979): obrigatoriedade de percentual de unidades para HIS nos novos loteamentos urbanos, associados ou não a edificações; Plano de Expansão Urbana como condição para extensão do perímetro urbano; integração entre a legislação urbanística e ambiental.
- b. Aplicação dos instrumentos da Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade.
- c. Utilização de terras públicas para produção de HIS. Trata-se do arrendamento de terras públicas, quando existentes, e da destinação de imóveis (áreas vazias ou subutilizadas) da União para produção de HIS.



*Na Aula 01 (Item 5 – Função social da propriedade urbana no Estatuto da Cidade: Planos Diretores e Estatuto da Cidade) destacamos vários instrumentos do Estatuto da Cidade que regulamentam a função social da terra e que devem estar previstos no Plano Diretor e/ou sua legislação complementar. Observe quais destes instrumentos estão regulamentados e quais vêm sendo aplicados na sua cidade.*

Algumas estratégias apontadas pelo PlanHab para a regularização fundiária de interesse social:

- a. Incorporação da regularização fundiária de assentamentos precários e informais no Projeto de Lei nº 3.057/2000, que trata da revisão da Lei nº 6.766/1979.
- b. Aplicação dos instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2.220/2001.
- c. Revisão das ações possessórias no código de processo civil;
- d. Regularização fundiária de interesse social dos assentamentos localizados em imóveis da União.

#### **2.4.2 - Articulação do PLHIS com outros planos**

O PLHIS deve ser articulado com outros planos, tais como: Plano Municipal de Redução de Risco, Plano de Gestão de Saneamento Integrado, Plano de Preservação do Patrimônio Histórico, Plano de Gestão de Bacias Hidrográficas e Plano de Recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APPs). O município deve identificar com quais planos o PLHIS deve prioritariamente dialogar, em função da especificidade e características de seu território e dos problemas habitacionais e urbanos.

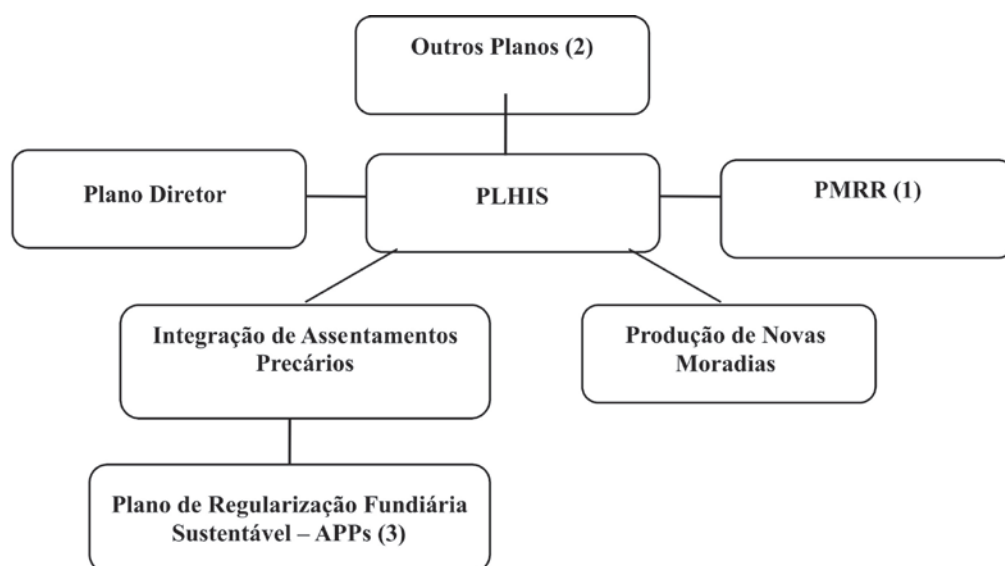
Em alguns casos, as definições de alguns destes planos são determinantes para o PLHIS. Para calcular as necessidades habitacionais do município, por exemplo, é necessário estabelecer quando um assentamento, localizado em APP ou em área de risco, poderá ou não ser consolidado.



Na maioria dos municípios, uma parcela significativa dos assentamentos precários localiza-se em áreas ambientalmente sensíveis e em APPs. A Resolução CONAMA n° 369 estabelece que, excepcionalmente, a faixa de proteção da APP pode ser reduzida nos casos de regularização de interesse social (favelas e loteamentos irregulares que abrigam população de baixa renda). Essa Resolução estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de Planos de Regularização Fundiária Sustentável. Recomenda-se que os municípios elaborem um plano de recuperação das APPs urbanas, indicando quando a ocupação em APPs pode ser consolidada e em quais condições. Se possível, é importante que esse estudo seja parte integrante do PLHIS e, se não for, é fundamental a articulação dos dois planos.

Outra parcela dos assentamentos localiza-se em áreas de risco, impróprias à ocupação. Para tratar desse problema, recomenda-se a elaboração do Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), que também deve ser articulado ao Plano de Ação Integrada em Assentamentos Precários.

**Figura 05:** Articulação do PLHIS com outros planos



- 1) Plano Municipal de Redução de Risco
- 2) Exemplos: PLAGESAN (Saneamento Integrado), Plano de Preservação do Patrimônio Histórico, Bacias Hidrográficas
- 3) Plano de Recuperação das APPs – Aplicação da Resolução CONAMA n.º 369

Outros exemplos poderiam ser citados, porém, não cabe aqui tratar de todas as interfaces do PLHIS com os demais planos, mas lembrar que muitas de suas definições dependem de outros planos e análises. Muito provavelmente, a maioria dos municípios deve não contar com a elaboração deste conjunto de planos, que seria um subsídio importante para produção do PLHIS. Neste caso, cabe apontar quais estudos devem ser elaborados e quais informações precisaram ser confirmadas ou revisadas após a elaboração destes. Na revisão do PLHIS é possível incorporar novas informações e rever definições adotadas. É possível, também, que esses planos estejam sendo concomitantemente elaborados e, neste caso, recomenda-se a integração das equipes e a organização de momentos de nivelamento de informações, que podem alimentar, simultaneamente, a produção dos planos.

Lembre que, na Aula 03, ressaltamos a importância da participação de representantes de outros setores da administração municipal, como o setor ambiental, na elaboração do PLHIS.

## 2.5 - Oferta

A SNH/MCidades lembra que, além de conhecer a demanda por habitação (necessidades habitacionais), também é necessário conhecer as condições em que ocorre a oferta de habitação, e aponta que a oferta habitacional envolve tanto a produção de moradias quanto as condições de oferta e acesso à terra, incluindo a disponibilidade de infraestrutura urbana.

### 2.5.1 - Disponibilidade de solo urbanizado

É importante caracterizar a oferta e a disponibilidade de solo urbanizado para a população de menor renda. Recomenda-se identificar:

- existência e quantidade de terras delimitadas como ZEIS;
- áreas vazias (públicas ou privadas) urbanizadas e adequadas para habitação social;
- imóveis vazios ou subutilizados adequados para atendimento da demanda habitacional;
- loteamentos localizados em áreas urbanas adequadas e que apresentam grande percentual de lotes vazios (não ocupados);
- localização (setores urbanos) e características das áreas ocupadas recentemente (formal ou informalmente) pela população de menor renda.

Vale ressaltar que é importante analisar se as áreas destinadas à população de menor renda, delimitadas ou não como ZEIS, são urbanizadas e adequadas para este uso, ou seja, se são localizadas em regiões servidas de infraestrutura e serviços urbanos e se estão próximas aos locais de trabalho. Muitas vezes, apenas as áreas pouco valorizadas, periféricas ou distantes dos centros de trabalho, em locais com grande carência de infraestrutura e equipamentos públicos, são delimitadas como ZEIS ou destinadas à habitação social. Esta escolha, muitas vezes, objetiva atender aos interesses do mercado imobiliário e dos proprietários de terra, que não desejam ter sua área destinada para receber empreendimentos do tipo HIS. Outras vezes, é motivada pela falsa economia que representaria para o setor público, uma vez que apresentam preços menores. Cabe lembrar, entretanto, que será preciso levar a “cidade” para estes setores urbanos, ou seja, equipamentos e serviços urbanos, cujo custo quase sempre é muito maior do que o custo de reservar ou adquirir áreas mais centrais para a população de menor renda. Além disso, a medida mais eficaz para conter a valorização excessiva da terra é a aplicação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e voltados para o cumprimento da função social da terra urbanizada.

### 2.5.2 - Produção de moradias

Com relação à produção de moradias, é importante caracterizar, além das diferentes modalidades de atendimento, a atuação dos setores público (federal, estadual e municipal), privado e da própria população<sup>1</sup>.

- a. Setor público: identificar a oferta de habitações por parte dos três entes federativos (Município, Estado e União), registrando, sempre que possível, as diferentes mo-

dalidades de financiamento e o público-alvo atendido (faixa de renda). A produção co-financiada pelas agências bilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento etc.) também devem ser consideradas neste levantamento.

- b. Setor privado: identificar a oferta promovida pelo setor privado, diferenciando, sempre que possível, a produção para as classes média e alta, em especial a produção do tipo HMP destinadas a famílias com renda familiar de 3 (três) a 7 (sete) salários mínimos.
- c. Autoconstrução: produção (formal ou informal) realizada pela própria população.

<sup>1</sup>O PlanHab (2009) define modalidades de atendimento segundo as quatro linhas programáticas definidas pela Política Nacional de Habitação: urbanização, produção, melhorias e desenvolvimento institucional.



*Estimativas indicam que cerca de 70% da produção habitacional de nossas cidades é realizada por iniciativa da própria população (autoconstrução). O crescimento das favelas e loteamentos irregulares demonstra claramente que a produção informal de moradias precárias em assentamentos ilegais tem sido a “solução” adotada pela própria população nas faixas de mais baixa renda.*

Quantificar esta oferta não é tarefa fácil, ou possível, para a maioria dos municípios, por não possuir um banco de dados com essas informações ou porque muitas se encontram apenas com agentes do mercado imobiliário. Recomenda-se registrar as informações disponíveis e refletir sobre a construção de um sistema de informações que permita ao município, no futuro, caracterizar a oferta de habitação no seu território.

O município pode estabelecer parcerias com o setor privado, agentes financeiros e instituições de ensino e pesquisa para construir um sistema de informações, a ser incorporado à rotina da administração pública e que permita dimensionar e analisar esta oferta. Estas informações poderão ser inseridas na revisão do PLHIS.

## Necessidades habitacionais<sup>2</sup>



Conhecer o quadro das necessidades habitacionais existentes no território é fundamental para a adequada formulação do PLHIS, uma vez que, quando mensuradas e caracterizadas, podem ser analisadas e hierarquizadas conforme as prioridades de atendimento e os recursos disponíveis. Assim, a quantificação e a qualificação das necessidades habitacionais - tanto as acumuladas ao longo do tempo como as geradas pelas demandas demográficas futuras - orientam o planejamento de ações e programas que possam atender às especificidades das situações identificadas no município e planejar seu desenvolvimento futuro.

### 3.1 - Precariedade habitacional

Na Aula 04 discutimos as tipologias, dimensionamento e caracterização dos assentamentos precários dos tipos favela e loteamentos irregulares de moradores de baixa renda. Precisaremos lembrar e aplicar o conteúdo desta aula para tratar do dimensionamento da precariedade habitacional.

<sup>2</sup>Baseado no PLHIS de São Vicente (2009) e no Plano de Habitação de Santo André (2006).



*Nas aulas 03 e 04 tratamos do conceito de precariedade adotado pela Política Nacional de Habitação (PNH) e destacamos as quatro categorias mais representativas do fenômeno: cortiços; favelas; loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público em situação de irregularidade ou de degradação.*

Na referida aula discutimos também que, muitas vezes, é necessário combinar as fontes de informação e dimensionar e qualificar o déficit dentro dos assentamentos para ajustar a mensuração do déficit no nível municipal.



*Roteiro Simplificado:*

- a. Identificar que tipos de assentamentos precários existem no município;*
- b. Quantificar (ou estimar) o número de domicílios existentes nos assentamentos precários do tipo favelas e loteamentos irregulares, baseado em informações municipais;*
- c. Caracterizar os assentamentos precários;*
- d. Qualificar o déficit. Estimar o déficit quantitativo e qualitativo dentro dos assentamentos baseado em informações municipais;*
- e. Produzir um quadro geral da precariedade habitacional no município;*
- f. Comparar as informações municipais com as informações do IBGE/FJP e CEM/Cebrap.*



*Na Aula 04 discutimos como identificar os assentamentos precários dos tipos favela e loteamentos irregulares e apresentamos alternativas para qualificar o déficit dentro desses assentamentos.*

**A identificação de assentamentos precários do tipo conjuntos habitacionais degradados** pode ser feita por meio de vistorias ou baseada em informações municipais ou das companhias de habitação. A identificação de cortiços, quase sempre, depende de estudos e pesquisas específicas. A maioria dos municípios não conta com cadastro atualizado de moradores de cortiços e com sua identificação na cidade. Nesse caso, se não for possível realizar tal estudo e pesquisa no âmbito do PLHIS, recomenda-se registrar neste plano as informações conhecidas e propor a elaboração dos referidos levantamentos e estudos específicos. Na revisão do PLHIS é possível incorporar estes dados e rever a mensuração do déficit.

Veja o exemplo do PLHIS de São Vicente:

**Tabela 10** - São Vicente: Domicílios em assentamentos precários

Tipologia	Nº de Assentamentos	Nº de Domicílios
Cortiços (1)	08	186
Conjuntos habitacionais degradados	01	256
Favelas e loteamentos	38	27.115
Assentamentos em área rural	01	65
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>27.622</b>

**Tabela 11** - São Vicente: Déficit quantitativo e qualitativo dentro dos assentamentos precários dos tipos favelas e loteamentos irregulares.

Tipo de Intervenção		Número de Domicílios	
<b>Dentro dos Assentamentos Precários</b>	<b>Déficit Qualitativo</b>	Urbanização Simples	8.231
		Complexa	9.117
		Total	17.348
<b>Déficit Quantitativo</b>	<b>Produção Habitacional</b>	Remanejamento	1.865
		Reassentamento	7.902
		Total	9.767
<b>Déficit Total</b>		<b>27.115</b>	

Vale lembrar o que foi dito nas aulas anteriores acerca da importância da informação municipal. A informação municipal, mesmo que baseada em estimativas, costuma representar uma maior aproximação da realidade.

Veja:

**Tabela 12** - Domicílios em assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares): comparação entre fontes

Fontes	Santo André	São Vicente
IBGE / FJP (a)	16.944	9.711
CEM / CEBRAP (b)	20.165	12.897
Prefeitura (c)	24.316	27.115
Diferença (a-b) % acréscimo	19.5%	33%
Diferença (a-c) % acréscimo	47%	179%
Diferença (b-c)% acréscimo	23%	110%

**Tabela 13** - Santo André e São Vicente: Déficit habitacional dentro de assentamentos precários

Assentamentos Precários	Fontes	Santo André	São Vicente
Total Domicílios	IBGE / FJP	16.944	9.711
	Prefeitura	24.316	27.115
Déficit Qualitativo	IBGE / FJP	S/I	S/I
	Prefeitura	12.811	17.348
Déficit Quantitativo	IBGE / FJP (a)	2.769	1.294
	Prefeitura (b)	11.972	9.769
	Diferença % (a-b)	332%	655%

S/I – Sem informação

Para dimensionar e qualificar o déficit dentro dos assentamentos precários, o governo municipal precisará tomar algumas decisões. Exemplos:

- Critério adotado para consolidar ou remover um assentamento;
- Padrão urbanístico adotado para consolidar (urbanizar) um assentamento (Exemplo: existência ou não de fração ideal mínima de terra por família, adequação de densidade, dimensionamento mínimo de vias, etc.).

Por exemplo, é necessário conhecer:

- Grau de adensamento dos assentamentos;
- Situações de risco;
- Carências de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos;
- Condicionantes institucionais e normativas do setor habitacional e de planejamento urbano.

E, com estas informações, estimar ou prever, por exemplo, o número de reassentamentos ou realocações necessário para viabilizar o desadensamento, a eliminação do risco ou o atendimento a outras imposições (determinações judiciais, obras de infraestrutura e de recuperação ambiental). É importante ressaltar que a remoção nem sempre é a melhor alternativa para a redução do risco. Em muitos casos, trata-se de “remover o risco e não as famílias em risco”. Muitas vezes, pequenas obras de contenção ou drenagem são suficientes para eliminar o risco. A decisão em relação à remoção ou realização de obras de pequeno ou de grande porte deve ser tomada caso a caso, considerando a relação custo/benefício e evitando privilegiar sempre as remoções ou as grandes obras.

### 3.2 - Déficit quantitativo e qualitativo

Em relação às necessidades acumuladas, as análises sobre o tamanho e o tipo de déficit habitacional, dentro e fora de assentamentos precários, vêm considerando a metodologia elaborada pela Fundação João Pinheiro (FJP), adotada pelo Ministério das Cidades para orientar a Política Nacional de Habitação e que se tornou referência nacional.

Discutimos na Aula 03 que a FJP utiliza, em sua metodologia, um conceito amplo de necessidades habitacionais, que engloba tanto o déficit habitacional (domicílios que demandam incremento e reposição do estoque de moradias), como o déficit qualitativo ou por inadequação (conjunto de domicílios em situações inadequadas de moradia, que demandam ações de melhorias do ponto de vista urbanístico e da regularização fundiária, sem a necessidade de produção de unidades novas). Ressaltamos na referida aula que a mensuração das necessidades habitacionais constitui um enorme desafio, uma vez que atualmente enfrenta-se, ainda, uma série de limitações em relação aos dados disponíveis.

Pode-se afirmar que os dados sobre os assentamentos precários estimados com base nos setores subnormais do IBGE apresentam uma “tendência à subestimação, seja pelo sub-registro de núcleos pequenos, seja pela desatualização dos polígonos de áreas precárias, em especial em regiões com crescimento demográfico intenso”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>CEM/CEBRAP/Ministério das Cidades, 2007.

No entanto, em que pesem essas limitações, é preciso destacar que, no nível local, tais informações podem ser utilizadas como uma importante referência para o planejamento habitacional, especialmente se complementadas com outras, coletadas e produzidas pelo setor público municipal. A compatibilização de dados e informações, provenientes de diferentes fontes e metodologias disponíveis, é um grande desafio. Esta compatibilização deve ser estudada caso a caso, em decorrência da especificidade de cada município. Vale lembrar que, não sendo possível a realização de uma pesquisa municipal censitária, deve-se buscar alternativas para uma aproximação da realidade. Universidades e centros de estudo e pesquisa podem ser importantes parceiros na execução desta tarefa.

Para calcular as necessidades habitacionais pode-se utilizar como fonte de informação:

- a. os dados disponibilizados pela FJP publicados em 2004 e elaborados com base nos dados do Censo Demográfico de 2000 (FJP/IBGE);
- b. as estimativas e a identificação espacial de setores censitários classificados como assentamentos precários do CEM/Cebrap, estudo elaborado para o Ministério das Cidades publicado em 2007, também baseado em dados do Censo Demográfico de 2000;<sup>4</sup>
- c. Os dados disponibilizados pela FJP/IBGE para calcular e qualificar o déficit fora dos assentamentos precários e os dados municipais para quantificar e qualificar o déficit dentro dos assentamentos precários (em área urbana ou rural);
- d. As estimativas e identificação espacial dos municípios;

### 3.2.1 - Compatibilização de fontes e metodologias

Como mencionado anteriormente, em caso de utilização de diferentes fontes e metodologias disponíveis será preciso buscar alternativas de compatibilização. É possível, por exemplo, tratar a informação na área urbana por setor censitário, identificando os que abrigam assentamentos precários como um grupo e os demais como outro grupo. Neste caso, pode-se utilizar o dado municipal como fonte de informação para o grupo de setores com assentamentos e o dado da FJP/IBGE para o outro grupo. A maioria dos municípios, entretanto, encontrará dificuldades para mapear os assentamentos, cujo perímetro, quase sempre, não coincide com a delimitação dos setores censitários.

Para compatibilizar fontes e metodologias podem ser adotadas outras opções, metodologicamente menos precisas, mas de mais fácil execução. É o caso das alternativas praticadas pelos municípios de Santo André na RMSP e de São Vicente na RMBS.

O cálculo das necessidades habitacionais acumuladas do município de São Vicente envolveu a análise e a compatibilização de dados e informações provenientes de diferentes fontes e metodologias disponíveis. Buscou-se analisá-las de forma complementar, para que fosse possível estimar, da forma mais precisa possível, o tamanho e as características das necessidades habitacionais atuais do município.

No caso de São Vicente<sup>5</sup>, utilizou-se a seguinte metodologia para compatibilizar as fontes de informação da FJP/IBGE e da Prefeitura:

- Em relação ao universo dos assentamentos precários, considerou-se como déficit

<sup>4</sup>O estudo realizado pelo CEM/Cebrap/Ministério das Cidades (2007) estimou a localização e a característica de assentamentos precários em 561 municípios. Esse universo inclui todos os municípios localizados em regiões metropolitanas e os municípios que apresentaram mais de 150.000 habitantes em 2000, quando foi realizado o último Censo pelo IBGE.

<sup>5</sup>A metodologia adotada pelo município de São Vicente foi desenvolvida pelas consultoras Renata da Rocha Gonçalves e Rosana Denaldi e baseada na metodologia adotada para elaboração do Plano de Habitação de Santo André e nos estudos desenvolvidos pelo Prof. Adauto Cardoso.

habitacional por novas moradias o total de domicílios levantados pela Prefeitura do Município de São Vicente.

- Para estimar o déficit por inadequação e o déficit por novas moradias, o primeiro passo consistiu na comparação do total de domicílios situados em assentamentos precários levantado pela FJP (com base nos dados censitários de 2000) com os dados produzidos pela Prefeitura (2008). Considerando-se que os dados da Prefeitura, calculados com base em levantamentos de campo recentes, são mais atuais e fiéis à realidade do município, nota-se que é significativa a diferença entre as fontes (ver tabelas de São Vicente inseridas neste capítulo). No caso do município de São Vicente, o levantamento da prefeitura já identificara os setores incluídos nas estimativas do CEM/Cebrap, inclusive com maior precisão. Assim, tanto no cálculo da inadequação como no do déficit habitacional nos assentamentos precários, adotou-se como referência a fonte municipal, evitando-se a subestimação de domicílios.
- Em relação ao universo do déficit fora dos assentamentos precários, considerou-se a distribuição dos componentes do déficit estimados pela FJP, dados que, em geral, dificilmente são conhecidos pelo poder municipal.
- Para calcular o déficit habitacional quantitativo fora dos assentamentos, considerou-se a fonte de informação proveniente da FJP, que diz respeito aos setores censitários classificados como normais pelo IBGE.
- Déficit quantitativo total no município = (domicílios em assentamentos situados em núcleos consolidáveis que demandam ações de reassentamento e remanejamento) + (domicílios em assentamentos situados em núcleos não consolidáveis) + (domicílios que compõem o déficit fora de assentamentos: domicílios improvisados, famílias conviventes, cômodos cedidos ou alugados, domicílios rústicos e famílias com até 3 salários mínimos que pagam aluguel).
- Déficit qualitativo total no município = (total de domicílios em assentamentos precários) - (déficit quantitativo dentro dos assentamentos).

A mensuração da inadequação dos domicílios no universo dos assentamentos precários considerou a fonte municipal, que abrange os domicílios em núcleos consolidáveis que demandam ações para sua consolidação. Assim, no caso do cálculo da inadequação no município de São Vicente, a fonte de informação proveniente da FJP para os domicílios fora dos assentamentos foi desconsiderada, uma vez que se avaliou que o levantamento da prefeitura já englobaria a inadequação do município, sendo que o déficit qualitativo está, portanto, contido no interior dos assentamentos precários.

Analisou-se que os dados da FJP para o universo dos assentamentos precários apresentam-se subestimados e, conseqüentemente, os domicílios classificados como déficit por inadequação fora dos assentamentos poderiam, portanto, já estar computados dentro das estimativas de assentamentos da Prefeitura. Considerou-se que a inclusão dos domicílios fora dos setores subnormais (classificados pela FJP) nos componentes de inadequação no cálculo incorreria em dupla contagem de parte do déficit por inadequação no município, ou sua superestimação. Tal análise apóia-se na comparação da distribuição espacial dos setores subnormais classificados pelo IBGE, dos setores precários classificados pelo CEM/ Cebrap e do levantamento de assentamentos precários da Prefeitura. Sobrepondo-se tais distribuições nota-se



que parte significativa dos assentamentos precários levantados pela PMSV (e, portanto considerados no déficit por inadequação) está sobreposta a setores classificados como normais pelo IBGE (alguns deles já detectados como precários pelo estudo do CEM/ Cebrap).

Vale ressaltar que o exemplo de compatibilização de fontes de São Vicente não é uma receita para todos os casos. Não é a única ou mais adequada forma de compatibilizar fontes de informações em qualquer caso. Cabe ao município, em função de sua base de dados e das especificidades da precariedade habitacional, definir se é o caso de compatibilizar diferentes fontes e, caso seja, definir a metodologia de compatibilização de fontes com o eventual apoio de consultorias ou instituições de ensino e pesquisa.

### 3.2.2 - Área rural

A metodologia da FJP calcula o déficit habitacional rural a partir das habitações precárias (rústicas) e com co-habitação familiar. Os estudos sobre inadequação habitacional da FJP não abrangem as moradias rurais. O PlanHab aponta que é preciso levantar dados e informações complementares para apontar os tipos de precariedade e necessidades habitacionais.

### 3.3 - Cálculo da demanda demográfica futura

Na Aula 03 discutimos o conceito e a metodologia para o cálculo da “demanda demográfica futura”. Embora também haja uma série de dificuldades no cálculo da demanda habitacional futura no nível municipal, essas projeções são de fundamental importância para o planejamento do município, especialmente no que diz respeito à população de baixa renda, uma vez que, se não for atendida pelo poder público, pelo mercado formal de habitação ou por autopromoção, em prol de uma moradia digna em condições adequadas de habitabilidade, poderá vir a se constituir em déficit, incorporando o passivo já acumulado.

No diagnóstico do PLHIS de São Vicente encontramos um alerta sobre essas dificuldades. Qualquer projeção de tendências futuras é elaborada a partir da análise dos ritmos de crescimento e decréscimo populacional do passado, o que pode implicar em imprecisões e erros decorrentes de transformações não previstas, sobretudo porque, atualmente, defronta-se com a defasagem dos dados do último Censo Demográfico de 2000, que subsidiam boa parte do planejamento. Além disso, é difícil poder captar os impactos de grandes investimentos, por exemplo, na atração ou expulsão populacional de determinadas áreas, razões que evidenciam a importância das revisões do PLHIS.

No caso dos municípios de Santo André e de São Vicente, localizados no Estado de São Paulo, a fonte de informação referencial para o cálculo das necessidades futuras foi a projeção elaborada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados do Estado de São Paulo (Seade)/ Sabesp. Essa projeção foi realizada com base no método das componentes demográficas, que incorpora as mudanças ocorridas nos níveis e padrões da fecundidade, da mortalidade e da migração interna. Sua periodicidade, porém, é quinquenal, e os totais de domicílios, urbanos e rurais, são disponibilizados apenas para os anos de referência projetados.

No caso de São Vicente, observou-se que as estimativas da projeção de domicílios, elaboradas pela Sabesp/Seade, apresentam significativa superestimação de domicílios no ano inicial da projeção (2000), quando comparadas aos dados de recenseamentos.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>Uma das limitações para se obter maior precisão das informações envolve o fato de que, para o município de São Vicente, estão disponíveis apenas estimativas da população residente (e não números totais de população e domicílios), elaboradas com base no método das componentes demográficas, que incorpora as mudanças ocorridas nos níveis e padrões da fecundidade, da mortalidade e da migração interna. Como nesses casos não foi realizado o levantamento censitário, não estão disponíveis, para o ano de 2007, uma série de dados provenientes da Contagem da População de 2007 (cuja data de referência é 1º de abril de 2007). Embora a contagem populacional possibilite atualizações de projeções e estimativas populacionais para os anos mais recentes da década, a fonte de dados mais precisa sobre o total de domicílios disponível para o conjunto do Município de São Vicente ainda é o Censo Demográfico de 2000, que apresenta, no entanto, significativa defasagem temporal. (São Vicente, 2009).

Assim, optou-se por aplicar um redutor no ano inicial da projeção da Sabesp/Seade, aproximando-se o dado do total divulgado pelo Censo Demográfico do IBGE e mantendo-se as taxas de crescimento projetadas, a fim de se evitar que tais superestimativas permanecessem nos anos futuros.

Para fins de planejamento da política habitacional local, é fundamental conhecer as necessidades prioritárias para atendimento habitacional por parte do poder público, para que as necessidades habitacionais futuras não venham a se incorporar ao déficit habitacional. Nesse sentido, cabe observar que nem toda demanda demográfica futura deverá, necessariamente, ser atendida pelo poder público.

No caso do nosso exemplo, o PLHIS de São Vicente, tomou-se por referência a distribuição dos domicílios por faixas de renda, com base na renda nominal dos responsáveis por domicílios em 2000 (por ser o único dado de renda desagregado disponível em nível municipal), para se ter uma primeira estimativa das necessidades habitacionais futuras. Com base nos dados disponíveis, estimou-se o número de domicílios necessários para atender à demanda demográfica, ou seja, a quantificação das necessidades habitacionais futuras que devem surgir no período abarcado pelo PLHIS de São Vicente. O município definiu como demandas prioritárias para atendimento por programas públicos aquelas que abrangem a população sem rendimento, com faixa de renda de até 3 salários mínimos e parte da população com renda entre 3 a 5 salários mínimos. Considerou-se que a população com renda entre 5 a 10 salários mínimos pode ser atendida por programas públicos, mas não demanda, necessariamente, subsídio integral para adquirir uma moradia. Por ter capacidade de acessar financiamento, constitui-se em demanda por Habitação de Mercado Popular.

Outra definição importante é o horizonte temporal do PLHIS. O Plano de Habitação de Santo André estabeleceu o período de 20 anos como horizonte temporal (2006 a 2026); o PLHIS de São Vicente, o período de 17 anos (2009 a 2025). O PlanHab levou em consideração os Planos Plurianuais (PPAs) e estabeleceu como horizonte final o ano de 2023.



*Resumindo, para calcular a demanda futura o município deve:*

- *Definir um horizonte temporal para o PLHIS;*
- *Definir qual fonte de informação (projeção demográfica) será tomada por referência para o cálculo das necessidades futuras;*
- *Ajustar, se necessário, a projeção demográfica, tomando por referência, por exemplo, os dados do último recenseamento;*
- *Definir demandas prioritárias (faixas de renda) para atendimento por programas públicos;*
- *Estimar o número de domicílios necessários para atender à demanda demográfica prioritária, que surgirão no período abarcado pelo PLHIS.*

É importante destacar que a estimativa de novos domicílios por faixas de renda deverá ser revista a partir da divulgação dos dados do próximo Censo Demográfico, uma vez que as informações do Censo de 2000 encontram-se desatualizadas, além da dinâmica econômica e da renda da população do município poderem ter sofrido alterações ao longo da última década, ou passarem por mudanças em períodos futuros.

**Tabela 14** - São Vicente: Déficit acumulado e demanda futura

	Déficit	Domicílios
Déficit Quantitativo	Em assentamento (a) – em área urbana	9.767
	Fora de assentamentos (b) – em área urbana	9.338
	<b>Total</b>	<b>19.105</b>
Déficit Qualitativo (c)	Em área urbana (em assentamentos)	17.348
	Em área rural	65
	<b>Total</b>	<b>17.413</b>
Demanda futura prioritária 2009-2023	Sem rendimento	3.421
	Até 1 salário mínimo	2.240
	De 1 a 3 salários mínimos	8.003
	<b>Sub-total (até 3 salários mínimos)</b>	<b>13.664</b>
	De 3 a 5 salários mínimos	6.605
	<b>Total (d)</b>	<b>20.269</b>

Fontes:

(a) PMSV / SEURB, 2008. Inclui domicílios que demandam ações de remanejamento, reassentamento e domicílios em núcleos não consolidáveis.

(b) FJP, 2000

(c) PMSV / SEURB, 2008. Inclui domicílios que demandam ações de consolidação; e informações disponibilizadas pela PMSV.

Elaboração a partir de dados da Sabesp / Fundação Seade. “Projeções para o Estado de São Paulo. População e domicílio até 2025” – Relatório Final s/d.

### 3.5 - Quadro geral das necessidades habitacionais

No âmbito do PLHIS, devemos conhecer o quadro geral das necessidades habitacionais para definir as estratégias de ação. Mesmo que não existam recursos disponíveis para, em curto prazo, solucionar o déficit acumulado e a demanda futura, é importante conhecer o conjunto das necessidades habitacionais e dimensionar os recursos necessários.

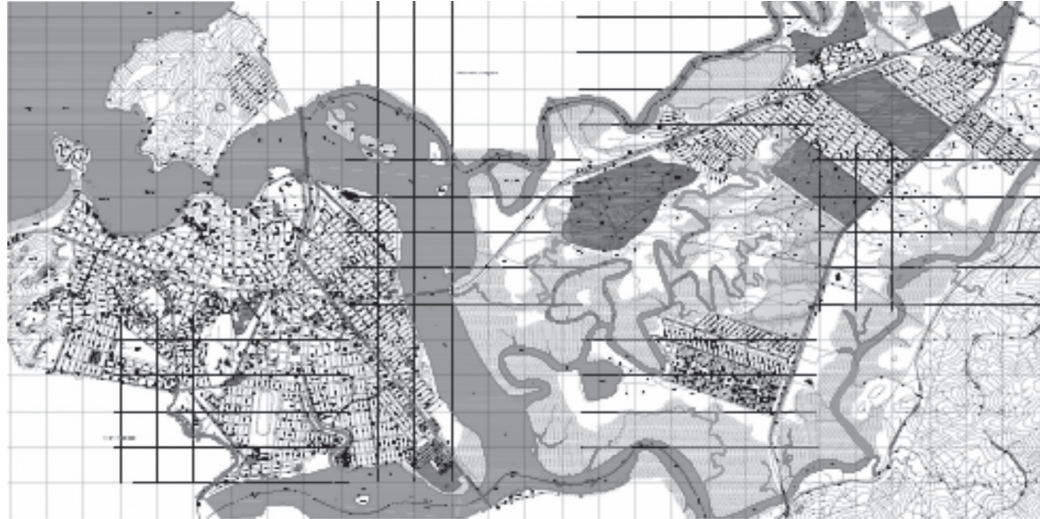
Portanto, o PLHIS deverá apontar:

- Volume de recursos necessários para urbanizar os assentamentos;
- Volume de recursos necessários para promover a regularização fundiária dos assentamentos;
- Volume de recursos necessários para a construção de novas moradias (atendimento do déficit acumulado e da demanda futura);
- Quantidade de terra (urbanizada e adequada) necessária para a construção de novas moradias (HIS);
- Localização destas terras na cidade;
- Volume de recursos necessários para aquisição ou desapropriação de terras, caso o município não possua estoque suficiente de terras públicas para atender a demanda habitacional;
- Volume de recursos necessários para desenvolver outros programas habitacionais, como: requalificação habitacional, eliminação e gerenciamento de risco e recuperação de conjuntos habitacionais.



No âmbito do PLHIS devem ser mapeadas as áreas aptas para produção de HIS. A quantidade de terra (urbanizada e adequada) mapeada deve ser suficiente para atender as necessidades habitacionais apontadas no diagnóstico (déficit habitacional acumulado e demanda demográfica futura).

### Mapa 03 - São Vicente: Terras aptas para produção de HIS (PLHIS)



Para tanto, novamente, algumas informações deverão ser coletadas e algumas decisões deverão ser tomadas.

Informações necessárias:

- Mapeamento de áreas aptas para HIS;
- Valor médio do metro quadrado de terra (cidade ou setor urbano);
- Tipologias habitacionais e parâmetros urbanísticos e edifícios adotados pelo município para produção de HIS;
- Custo de produção de novas moradias (diferentes tipologias), de urbanização de assentamentos e outros tipos de atendimento na cidade e região.

Definições:

- Critérios para mapeamento das áreas aptas para HIS;
- Quais tipologias habitacionais serão adotadas;
- Qual será a fração ideal de terra adotada por tipologias (padrão urbanístico);
- Custo de produção das tipologias habitacionais.

A maioria dos municípios não possui informações atualizadas sobre o valor médio do metro quadrado de terra urbanizada, não apropria custos de urbanização e não conhece a fração ideal média de terra resultante da implantação de diferentes conjuntos e tipologias habitacionais. O levantamento desses dados para a produção do PLHIS pode contribuir para iniciar a construção de um sistema municipal de informações.

Para definir o valor médio do metro quadrado de terra urbanizada para a elaboração do PLHIS, alguns municípios, como o de Santo André, adotaram o valor venal, referência para o cálculo do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Outros municípios adotaram os valores praticados pelo mercado. O município de São Vicente adotou os valores constantes no Estudo (elaborado em 2005 para subsidiar a atualização do valor venal e do IPTU e contratado com recursos do Programa HBB – DI). Apesar dos valores deste estudo já estarem defasados em função do tempo decorrido, estavam mais próximos dos valores praticados pelo mercado. A utilização do valor venal implicaria numa maior defasagem.

Os parâmetros de parcelamento de solo adotados resultam em distintos padrões e custos de produção habitacional e de urbanização de assentamentos (DENALDI, 2008). Alguns municípios possuem legislação específica de HIS, com definição de padrões especiais de parcelamento do solo que permitem adotar, por exemplo, tamanho de vias e lotes menores que os praticados no restante da cidade, que podem resultar num maior adensamento e menor fração ideal de terra por domicílio. Outros municípios não possuem esse tipo de legislação, embora fosse necessário para enfrentar a escassez de terra urbanizada; outros, ainda, podem não precisar contar com legislação específica.

Para definir a fração ideal de terra por domicílio e calcular a quantidade de terras necessárias para atendimento das necessidades habitacionais, pode-se utilizar os parâmetros praticados na cidade ou estabelecer outros. Novos parâmetros podem ser estabelecidos tendo por referência as experiências de outros municípios que apresentam características de uso e ocupação do solo semelhante, ou ainda, os estudos elaborados, ou em processo de elaboração, para revisão da legislação municipal existente. Pode-se também, no âmbito do PLHIS, elaborar estudos preliminares para apontar parâmetros adequados. Esses estudos podem se tornar um subsídio para elaboração, no futuro, de legislação específica de HIS.

Recomenda-se que o município:

- Levante a fração ideal média de terra por tipologia (vertical, horizontal) praticada nos conjuntos existentes na cidade do tipo HIS e HMP;
- Avalie se esses parâmetros são adequados, considerando as características de uso e ocupação do solo na cidade e a demanda habitacional (déficit habitacional acumulado e demanda futura);
- Se os parâmetros praticados forem adequados, deve-se utilizá-los para definir a fração ideal de terra e dimensionar a quantidade de terras necessária;
- Se for necessário rever os parâmetros praticados pelo município, deve-se, mesmo que preliminarmente, considerar os estudos em desenvolvimento ou elaborar estudos que indiquem novos parâmetros. É possível, também, levantar e adotar parâmetros praticados por outros municípios que apresentam características semelhantes.

Para elaborar o PLHIS, o Município de Santo André levantou a fração ideal de terra de três tipologias utilizadas nos projetos de HIS em ZEIS no município: vertical, horizontal e combinado (conjuntos habitacionais que reúnem verticais e horizontais). Adotou, para efeito do cálculo dos custos globais de atendimento da demanda habitacional, a fração ideal de terra da tipologia combinado (SANTO ANDRÉ, 2006). O Município de São Vicente

optou por estabelecer uma fração ideal de terra para cada tipologia habitacional adotada e diferenciou, ainda, este percentual em relação a localização das terras no município (área continental e insular).

**Tabela 15 - PLHIS de Santo André:** Quantidade de terras necessárias para produção habitacional

Tipos de Demanda	Domicílios	Área necessária para Fração Ideal de:		
		Vertical (60m2)	Combinado (70m2)	Horizontal (85m2)
Demanda Prioritária	18.035	1.082.100	1.262.450	1.532.975
Renda 3-5 sm	2.125	127.500	148.750	180.625
<b>Total</b>	<b>20.160</b>	<b>1.209.600</b>	<b>1.411.200</b>	<b>1.713.600</b>

Fonte: Prefeitura de Santo André (2006)

**Tabela 16 – São Vicente:** Fração ideal de terra por tipologia e localização

Tipologia	Fração ideal do terreno (m2) (1)	
	ILHA	CONTINENTE
Habitação verticalizada	60	60
Embrião	80	120
Habitação sobreposta	80 (2)	
<b>Lote urbanizado (3)</b>		<b>120</b>

(1) Incorpora área de lote, sistema viário, áreas verdes e institucionais

(2) Localizadas em assentamentos precários do tipo favelas

(3) Área mínima de lote urbanizado 75m2

**Tabela 17 – São Vicente:** Quantidade de terra necessária para atendimento à demanda habitacional

Localização	Tipologia habitacional	%	N.º de unidades	Quantidade de terra (m2)	Custo da terra (R\$)
Área Insular	Verticalizada	50	2.253	135.180	9.192.240
	Sobreposta	25	966	67.620	4.598.160
	Embrião	25	845	67.600	4.596.800
	<b>Sub Total</b>		<b>4.064</b>	<b>270.400</b>	<b>18.387.200</b>
Área Continental	Verticalizada	30	12.387	743.220	23.039.820
	Embrião	60	12.387	1.486.440	46.079.640
	Lotes	10	2.066	247.920	7.685.520
	<b>Sub Total</b>		<b>26.840</b>	<b>2.477.580</b>	<b>76.804.980</b>

Em relação aos custos de urbanização e de produção habitacional, para desenvolver as simulações de custos globais para atendimento da demanda habitacional pode-se adotar por referência os valores apresentados no PlanHab, os de transferência ou empréstimo dos programas desenvolvidos pelo Governo Federal, ou ainda, os valores praticados pelo município. Embora alguns projetos exijam soluções mais complexas, que resultam na elevação dos custos de produção e urbanização, recomenda-se, para simplificar os cálculos, a adoção de valores médios.



Nas aulas 04 e 05 apresentamos os valores de financiamento praticados pelo Governo Federal por tipologia de intervenção.

Os levantamentos dos custos para atendimento do déficit acumulado (quantitativo e qualitativo) e da demanda futura devem ser consolidados de forma a indicar o volume total de recursos necessários para atendimento da demanda habitacional. Abaixo, apresentamos os exemplos de consolidação dos municípios de Santo André e de São Vicente.

**Exemplo: Tabela 18 - PLHIS de Santo André:** custos de atendimento do déficit e de inadequação habitacional em assentamentos precários

Componentes	Urbanização	Construção de Unidades	Regularização	Defesa Civil/Obras Emergenciais	Melhorias Habitacionais
Domicílios	10.739	11.972	20.307		3.220
<b>Custos R\$</b>			4.061.400	49.000.000	19.320.000
<b>Custos Obra R\$</b>	118.129.000	341.202.000			
<b>Custos da Terra R\$</b>		97.032.242			
<b>Custos Global (terra+obra) R\$</b>		438.234.242			
<b>Custo Total</b>	118.129.000	438.234.242	4.061.400	49.000.000	19.320.000
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 628.744.642,00</b>				

**Quadro 05 - São Vicente:** Quadro Geral das necessidades habitacionais

	Programas	Número de Domicílios	Custo Total (R\$)	
<b>Dentro dos Assentamentos</b>	Urbanização	Simplex	8.231	45.270.300
		Complexa	9.117	100.287.000
		Remanejamento (realocação)	1.856	55.780.285
	Reassentamento	Produção habitacional	7.902	236.340.918
		Terra	7.902	24.339.740
	Regularização		17.413	5.223.900
	Melhoria habitacional		5.224	26.120.000
	<b>Sub -total 1</b>	-	<b>469.622.603</b>	
<b>Fora dos Assentamentos (do tipo favela e loteamento irregular)</b>	Produção de novas moradias	Produção habitacional	9.338	279.206.200
		Terra	9.338	28.762.902
		<b>Sub -total 2</b>	-	<b>307.969.107</b>
<b>Demanda Futura</b>	Produção de novas moradias	Terra	13.664	42.087.852
		Produção habitacional	13.664	408.676.576
		<b>Sub -total 3</b>	-	<b>450.764.428</b>
<b>TOTAL (Déficit + Demanda Futura)</b>				<b>1.227.756.138</b>

Além das necessidades habitacionais mencionadas, recomenda-se, se possível, avaliar a necessidade de construção ou ampliação de equipamentos públicos ou do atendimento de serviços. Embora o atendimento destas necessidades envolva uma estratégia de ação e de investimento de outras áreas, é importante que o PLHIS registre-as e aponte a recomendação de uma ação interinstitucional para seu atendimento.



## Bibliografia

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação - Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cem/Cebrap). **“Precariedade no Brasil Urbano”**. Disponível em: [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca).

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva. **Cadastro Multifinalitário como Instrumento Política Fiscal e Urbana**, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **“Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional”**. Centro de Estudos da Metrópole / CEBRAP, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **“Assentamentos precários no Brasil urbano”**. Centro de Estudos da Metrópole / CEBRAP, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Projeto da Demanda Demográfica Habitacional, Déficit Habitacional e Assentamentos Subnormais**. CEDEPLAR-UFGM, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Programa: Habitação de Interesse Social. Ação: Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social. **Manual para Apresentação de Propostas – 2007**.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos / Cities Alliane. **Prevenção de Riscos de Deslizamento de Encostas: Guia para Elaboração de Políticas Municipais**, 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **“Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social”**, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Consórcio PlanHab; **“Plano Nacional de Habitação -2008-2023, Produto 07, Versão Final”**, 2009.

DENALDI, R. **“Estratégias de enfrentamento do problema favela”**. In: BRASIL. Ministério das Cidades; Política Nacional e a integração urbana de assentamentos precários. Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. SANTA R. J. (org.), 2008.

KLINK, J. **“Notas introdutórias sobre o uso e ocupação do solo, a moradia e os mananciais na Região Metropolitana de Curitiba**. Relatório Projeto BID “Paraná Metropolitana”, 2008.



SANTO ANDRÉ (Município); **Plano Municipal de Habitação**. Prefeitura de Santo André. Santo André, 2006.

SÃO VICENTE (Município); **PLHIS de São Vicente - Diagnóstico**. São Vicente, 2008.

## Legislação



BRASIL. Resolução nº 04 do CGFNHIS de 2006

BRASIL. Resolução nº 09 do CGFNHIS de 2007

BRASIL. Resolução nº 13 do CGFNHIS de 2007

BRASIL. Constituição Federal de 1988



Secretaria Nacional  
de Habitação

Ministério  
das Cidades



# Aula 8

## *Estratégias de Ação*

Rosana Denaldi

No âmbito do PLHIS devemos definir uma estratégia geral de ação, que norteará a tomada de decisão governamental e orientará o desenvolvimento de projetos habitacionais, a alocação de recursos assim como a aplicação, definição ou revisão dos marcos regulatórios e legais. Nesta Aula discutiremos o conteúdo proposto pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades para Etapa III – Estratégia de Ação – do PLHIS.

Estamos chegando ao final do curso e torna-se cada vez mais necessário, para prosseguir, dominar o conteúdo das Aulas anteriores. Você precisará lembrar do conteúdo tratado anteriormente para discutir e elaborar as estratégias de ação.

### Introdução

De acordo com a SNH, para cada problema identificado na Etapa 2 (Diagnóstico), deverão ser formuladas propostas pactuadas com a sociedade. Vale ressaltar a importância do envolvimento dos atores sociais e institucionais na definição dessas estratégias. Na Aula 03 discutimos as estratégias de mobilização e participação dos diferentes atores sociais.

A Secretaria Nacional de Habitação indica a seguinte proposta de conteúdo para Etapa III do PLHIS, 'Estratégias de Ação':

- Diretrizes e objetivos;
- Provisão, adequação e urbanização: linhas programáticas, programas e ações;
- Linhas programáticas normativas e institucionais;
- Prioridades de atendimento;
- Metas, recursos e fontes de financiamento;
- Monitoramento, avaliação e revisão.

### Diretrizes e Objetivos

Para a SNH, as diretrizes são as orientações gerais e específicas que devem nortear a elaboração do PLHIS, levando-se em consideração a Política Nacional de Habitação, a política habitacional local, o Plano Diretor, os eixos de desenvolvimento que impactem

a questão habitacional e urbana e os princípios democráticos de participação social. Os objetivos devem expressar os resultados que se pretende alcançar, ou seja, esboçar a situação que deve ser modificada. Deve ser expresso de modo conciso, evitando a generalidade, dando a idéia do que se pretende de forma clara.

Relembre a Aula 03. Na Aula 3 (Parte II) tratamos dos objetivos e diretrizes do PLHIS.



## Linhas programáticas

As necessidades habitacionais mapeadas no diagnóstico e as diretrizes e os objetivos definidos indicam as linhas programáticas e programas que devem ser desenvolvidos para enfrentar os problemas habitacionais. Os programas e ações devem ser estruturados a partir destas linhas, de forma a articular agentes promotores e financeiros públicos e privados. Recomenda-se adotar as linhas programáticas estabelecidas no PlanHab: Integração urbana de assentamentos precários e informais; Produção e aquisição da habitação; Melhoria habitacional; Assistência técnica e Desenvolvimento institucional.

O município deve apontar as linhas programáticas, programas e ações que serão desenvolvidos.



### *Plano Nacional de Habitação (PlanHab): Linhas Programáticas*

- *LPA 1 – Linha Programática e de Atendimento para Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais;*
- *LPA2 – Linha Programática e de Atendimento para Produção e Aquisição da Habitação;*
- *LPA3 – Linha Programática de Atendimento para Melhoria Habitacional;*
- *LPA4 – Linha Programática de Atendimento para Assistência Técnica;*
- *LPA5 – Linha Programática de Atendimento para o Desenvolvimento Institucional*

### **3.1. Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais**

A Linha Programática Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais abrange programas e sub-programas que se destinam ao atendimento das necessidades existentes no universo dos assentamentos precários e irregulares, compreendendo a abertura e/ou consolidação do sistema viário, implantação de infraestrutura completa, reparcelamento do solo (quando necessário), viabilização da regularização fundiária, execução de obras de consolidação geotécnica, construção (quando necessária) de equipamentos sociais e a promoção de melhorias habitacionais nas áreas objeto de intervenção.

Esta Linha Programática se desdobra em dois Programas: Regularização Fundiária de Assentamentos Informais e Regularização Fundiária de Assentamentos Precários que podem

se articular com outros programas e ações tais como: melhorias habitacionais, produção de novas moradias, contenção de novas ocupações (invasões), eliminação e gerenciamento de situações de risco, manutenção e controle urbano e apoio à remoção temporária e indenização.

O Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Precários pode ainda se desdobrar em dois outros sub-programas: regularização urbanística de assentamentos precários e regularização fundiária de assentamentos precários.

## Regularização Urbanística

O PlanHab registra que o objetivo deste sub-programa é promover a integração física do assentamento ao conjunto da cidade e melhorar os diversos aspectos das condições habitacionais, além de estabelecer padrões de ocupação urbana sem riscos e que sejam compatíveis com a proteção e recuperação do meio ambiente.



*Veja como o PlanHab descreve o 'Sub-programa de Regularização Urbanística de Assentamentos Precários Urbanos':*

***Trata-se de efetivar a inclusão territorial dos seus moradores, predominantemente de baixa renda, por meio de ações que assegurem melhorias nas suas condições de vida através:***

- *Da oferta de infra-estruturas de saneamento básico e drenagem, articuladas com o sistema viário e de espaços públicos conectados com as vias do entorno;*
- *Da implantação, quando possível e necessária, de equipamentos básicos, em especial de lazer, saúde e educação;*
- *Prestação de serviços públicos que promovam o desenvolvimento humano e comunitário;*
- *Provisão de moradias para reconstrução de unidades afetadas pelas obras e para desadensamento, e*
- *Financiamento para aquisição de material de construção, articulados com serviços de assistência técnica.*

Muitas vezes, os municípios se vêem obrigados a adotar diferentes modalidades de urbanização para responder ao problema da limitada capacidade de investimento frente à necessidade de tratar situações emergenciais e de grande precariedade habitacional. Pode-se considerar três principais modalidades de intervenção: urbanização (ou urbanização integral), a urbanização gradual (ou parcial) e intervenções pontuais.

A urbanização integral é aquela descrita acima pelo PlanHab. A urbanização gradual (ou parcial) consiste na execução de melhorias ao longo do tempo. Trata-se da urbanização parcial, de setores do assentamento, ou da somatória de intervenções pontuais realizadas pela população e pelos governos que, com o passar dos anos, acabam resultando na sua consolidação. As intervenções pontuais consistem na execução de obras de emergência para a eliminação de situações de risco detectadas pela Defesa Civil, diminuição de



insalubridade ou melhoria da acessibilidade. As intervenções, pontuais ou de urbanização gradual, devem ser orientadas por um plano geral de urbanização.

Dependendo do desenho do programa de urbanização, este pode estar associado a ações integradas e multidisciplinares e tratar dos múltiplos aspectos da exclusão social por meio do desenvolvimento integrado de programas sociais, de educação, saúde, geração de trabalho e renda.

Vale ressaltar que a unidade de planejamento e intervenção das ações físicas não necessariamente precisa se ater aos limites da área ocupada pela favela. É desejável que a unidade de planejamento e intervenção, quando possível, seja um setor urbano ou uma micro-bacia.

## **Regularização Fundiária**

Regularização fundiária consiste na promoção da regularização da posse e parcelamento do solo dos assentamentos precários. O PlanHab registra que o objetivo deste programa é garantir a inclusão territorial e segurança da posse aos moradores de assentamentos precários, localizados em terras públicas ou privadas. Esse objetivo deverá ser alcançado por meio da regularização sustentável baseada em soluções jurídicas, físico-urbanísticas, sociais, administrativas, ambientais e de registro imobiliários.

## **Articulação com outros programas e ações**

Como mencionado anteriormente, os programas de regularização urbanística e fundiária podem ser articulados a outros programas e ações, tais como:

- Produção de novas moradias e de lotes urbanizados: produção de unidades habitacionais de diferentes tipos (apartamentos, embriões de moradia, lotes urbanizados), destinados aos moradores das favelas em processo de urbanização, para reassentamento de parcela ou da totalidade das famílias.
- Melhoria habitacional: conjunto de ações voltadas para apoiar a construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais de forma a melhorar a qualidade das moradias autoconstruídas nas favelas. Trata-se de ações, combinadas ou não, de: concessão de crédito para construção e melhoria habitacional, assessoria técnica à autoconstrução e educação ambiental.
- Manutenção e Controle Urbano: inserção das áreas urbanizadas ou em processo final de urbanização no conjunto de ações e programas desenvolvidos por outras áreas da administração municipal, responsáveis pelos serviços de manutenção da cidade e de controle urbano.
- Eliminação e gerenciamento de áreas de risco: realização de vistorias, avaliação de risco e execução de obras de consolidação geotécnica.
- Contenção de invasões: controle e fiscalização para inibir o adensamento de favelas existentes e a formação de novas.
- Apoio à Remoção Temporária: subsídio financeiro destinado a população de baixa renda que habita assentamentos precários em processo de urbanização ou áreas de risco para acesso temporário a unidades habitacionais de terceiros.

- Indenização: subsídio financeiro destinado a população de baixa renda que habita assentamentos precários em processo de urbanização ou áreas de risco para aquisição de moradia.

As ações **Apoio à Remoção Temporária e Indenização** recebem diferentes denominações por parte dos municípios que adotam estas modalidades. O município de Santo André e o município Diadema, localizados na RMSP, denominaram a Ação de Apoio à Remoção Temporária de ‘Programa de Benefício Financeiro’ e ‘Auxílio Moradia’ respectivamente.<sup>1</sup> No município de Diadema, o programa ‘Auxílio Moradia’ consiste no pagamento de R\$ 300,00 (trezentos reais) por mês para garantir o acesso de famílias de baixa renda a unidades habitacionais de terceiros. O programa atende famílias que residem em áreas de intervenção da Prefeitura para urbanização e/ou que estejam em situação de vulnerabilidade social (risco pessoal e social e eventos de risco).

No Estado do Amazonas, no âmbito do Programa Social e Ambiental dos Iguarapés de Manaus – PROSAMIM, foi instituído o “Bônus Moradia”, que consiste numa indenização de R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais) atualizada monetariamente com base no Índice Nacional da Construção Civil (INCC) destinada às famílias cadastradas no PROSAMIM (ocupantes de imóveis que durante a implantação do Programa estavam morando em suas áreas de abrangência) para aquisição de unidade habitacional. No Município do Rio de Janeiro, no âmbito do Programa Favela Bairro (1995-2000), o desadensamento de favelas foi solucionado por meio da remoção de famílias para novas moradias ou da indenização. A ação ‘Indenização pelo valor da moradia’ disponibiliza para as famílias removidas uma indenização calculada, considerando o valor despendido na construção, e o recurso pode ser utilizado para aquisição de outra moradia, dentro ou fora do assentamento ou bairro. Esta foi a modalidade mais utilizada. (DENALDI, 2003)

### 3.2 - Produção e Aquisição da Habitação

O objetivo desta linha programática é ofertar novas unidades habitacionais, para reduzir o déficit habitacional e para responder a demanda habitacional futura, através da promoção pública, privada e por autogestão popular. O Planhab aponta 5 sub-programas para alcançar este objetivo:

- Promoção de Novas Unidades Habitacionais Urbanas;
- Promoção Pública de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Urbanas Consolidadas;
- Promoção Pública de Loteamentos Urbanos com Oferta de Materiais de Construção e Assistência Técnica;
- Aquisição de Unidades Habitacionais Existentes;
- Promoção Pública ou por Autogestão de Unidades Habitacionais rurais;

**Quadro 06** - Plano Nacional de Habitação: Programas e sub-programas de atendimento para produção e aquisição da Habitação (LPA 2)

LPA 2 – Linha Programática e de Atendimento para Produção e Aquisição da Habitação		SP 2AI – Subprograma para Promoção Pública de Unidades Habitacionais Urbanas
		SP 2AII – Subprograma para Promoção Pública de Unidades Habitacionais Urbanas para Arrendamento
	P 2A – Programa para Promoção de Novas Unidades Habitacionais Urbanas	SP 2AIII – Subprograma para Promoção Pública de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais
		SP 2AIV – Subprogramas para Promoção por Autogestão de Unidades Habitacionais Urbanas
		SP 2AV – Subprograma para Promoção Privada de Unidades Habitacionais Urbanas
	P 2B – Programa para Promoção Pública de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Urbanas Consolidadas	
	P 2C – Programa para Promoção Pública de Loteamentos Urbanos com Oferta de Materiais de Construção e Assistência Técnica	
	P 2D – Programa para Aquisição de Unidades Habitacionais Existentes	
	P 2E – Programa para Promoção Pública ou por Autogestão de Unidades Habitacionais Rurais	

O sub-programa ‘Promoção de Novas Unidades Habitacionais Urbanas’ pode ser promovido pelo setor público, privado ou por autogestão, para aquisição ou arrendamento, e estar articulado ou não com programas de recuperação de áreas urbanas centrais. Veja a Tabela do Planhab.

Vale ressaltar que o PLHIS pode também prever medidas de incentivo e/ou apoio à produção de novas moradias pelo setor privado para as faixas de menor renda. A Prefeitura pode apoiar ou estabelecer parcerias com o setor privado para produção de novas moradias e, por exemplo, desenvolver as seguintes ações:

- Apoiar a obtenção de financiamentos públicos para a produção privada de empreendimentos habitacionais de interesse social, tendo como exemplo o PAR (Programa de Arrendamento Residencial);
- Delimitar ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e destinar-las tanto para produção de HIS (Habitação de Interesse Social) como HMP (Habitação de Mercado Popular);
- Elaborar e aplicar legislação específica para as categorias de uso Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Moradia Popular – HMP;
- Elaborar estudos urbanísticos, arquitetônicos e financeiros, complementares à aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor (Edificação e urbanização compulsória, IPTU progressivo), para viabilizar empreendimentos de HIS e HMP nas ZEIS demarcadas no Plano Diretor, bem como em áreas e imóveis na região central;



- Estabelecer rotinas especiais de análise a aprovação de projetos.
- Identificar regiões e áreas de intervenção prioritárias para a implantação de projetos e programas habitacionais, como o programa ‘Minha Casa, Minha Vida’;
- No caso do PAR (Programa de Arrendamento) auxiliar a Caixa Econômica Federal na seleção das famílias a serem beneficiadas pelo Programa;
- No caso da promoção por autogestão (promovida pelas Associações e Cooperativas Populares de produção de moradias), a Prefeitura pode estabelecer parcerias, e desenvolver ações do tipo:
  - Assessoria para obtenção de financiamentos federais e estaduais;
  - Financiamento e/ou execução de obras de infraestrutura nos empreendimentos das Associações;
  - Financiamento de material de construção e/ou terra;
  - Assessoria para promover a aprovação dos empreendimentos ou sua regularização fundiária;
  - Organização de “chamamento público” às Associações para a incorporação de suas demandas aos empreendimentos financiados na cidade pelo PAR (Convênio PSA-CEF).

### 3.3 - Melhoria da Unidade Habitacional

A grande maioria das habitações é autoconstruída e financiada pela população com pouco ou nenhum acompanhamento técnico. Grande parcela destas habitações permanece inacabada e outra parte apresenta baixa qualidade técnica e arquitetônica, como problemas de estabilidade construtiva e/ou de insalubridade. Para reverter este quadro é necessário promover programas de apoio técnico e/ou financeiro para a construção, ampliação e acabamento de moradias promovidas pela população de menor renda.

O PlanHab aponta a LPA3 – ‘Linha Programática de Atendimento para Melhoria da Unidade Habitacional’ para tratar desta questão. O objetivo é viabilizar o acesso a materiais de construção e serviços de assistência técnica para execução, conclusão, reforma e ampliação de unidades habitacionais promovidas pela população, de modo a garantir boas condições de habitabilidade e salubridade, uso adequado de materiais e técnicas construtivas, valorização arquitetônica e inserção urbana adequada.

Pode-se articular outra linha programática estabelecida no PlanHab, a ‘LPA 4 - Linha Programática para Assistência Técnica’ que objetiva ofertar serviços de assistência técnica em arquitetura, engenharia, assuntos jurídicos, serviço social e contabilidade. A assistência técnica pode ser oferecida pelos governos municipais e estaduais que, para tanto, podem utilizar seus quadros técnicos ou estabelecer convênios (ou contratos) com ONGs (Organizações Não Governamentais), universidades e escritórios de arquitetura e engenharia.

O programa de melhoria habitacional deve ser combinado com outros programas ou sub-programas tais como:

- Urbanização e regularização de assentamentos precários;
- Promoção de lotes urbanizados;

- Produção de novas moradias (do tipo embrião ou evolutivas);
- Produção de unidades habitacionais rurais.

### **Conheça o Programa de melhoria das condições de habitabilidade das moradias desenvolvidos pela Prefeitura de Salvador.**



**Salvador:** Programa de melhoria das condições de habitabilidade das moradias.

**Objetivo:** Apoio à construção de novas moradias ou reforma e ampliação de habitações já existentes por iniciativa do próprio morador, para requalificar as moradias, principalmente em assentamentos precários, como forma de incorporá-las à cidade existente, melhorando sua qualidade.

**Promotor:** Morador ou organizações públicas não estatais, com auxílio do poder público municipal (assessoria técnica e acesso aos programas de crédito).

**Fonte de recursos:** FGTS (Carta de Crédito Individual – Cesta de Materiais); Fundo Municipal de Habitação.

**Público alvo:** População moradora em assentamentos precários.

Projetos de melhoria das condições de habitabilidade tiveram como foco as moradias em áreas públicas. Foram desenvolvidos principalmente pelo Escritório Público, que proveu assistência individual à elaboração de projetos de reforma e ampliação, como também introduziu a assistência técnica coletiva para áreas de habitações precárias, a exemplo de Mata Escura e de Praia Grande. A construção de sanitários, com recursos da Funasa, e dos Centros de Convivência visaram à melhoria das condições de saneamento e saúde e o desenvolvimento comunitário.

### **3.4 - Linhas programáticas normativas e institucionais**

Na etapa ‘Estratégias de Ações’ devem ser apontadas quais ações e projetos devem ser desenvolvidos para viabilizar a execução do PLHIS. Estas ações devem responder aos problemas identificados e relacionados com as condições institucionais e normativas do setor habitacional no município.

#### **São exemplos de ações ou projetos:**

- Revisão ou elaboração dos marcos regulatórios: consiste na elaboração ou revisão de legislação do tipo: Plano Diretor, Lei de ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social), Lei que institui o Fundo e o Conselho de Habitação ou Desenvolvimento Urbano, Planos setoriais (área ambiental, mobilidade urbana, patrimônio histórico).
- Organização institucional: Consiste, quando couber, na reforma administrativa, criação de estrutura administrativa ou ainda disponibilização de técnicos para tratar da área habitacional e urbana. Trata-se inclusive de avaliar ou implantar estruturas de Defesa Civil em cidades onde parte da população more em áreas de risco.
- Capacitação profissional de técnicos dirigentes para gestão do PLHIS;
- Realização de estudos e pesquisas sobre o Déficit Habitacional: consiste na elaboração de pesquisas e estudos para levantar ou qualificar o déficit habitacional ou perfil da população que demanda atendimento por programas habitacionais. Exemplos: censo

da população de assentamentos precários, censo ou cadastramento da população que habita cortiços, censo ou cadastro das famílias que habitam área rural ou de preservação e proteção ambiental (Parques ecológicos, Unidades de Conservação, APPs).

- Elaboração de outros Planos: elaboração de outros planos com os quais o PLHIS deve se articular. Exemplos: Plano de Regularização Urbanística Fundiária (APPs urbanas), Plano de Prevenção de Risco, Plano de Drenagem, Plano de Preservação do Patrimônio Histórico. Trata-se de recomendar a elaboração desses Planos ou apontar elementos que devem ser incorporados ou revisados nestes.
- Articulação regional: trata-se de identificar e registrar ações e estratégias que demandam articulação regional. Exemplos: Urbanização e regularização de assentamentos localizados em bacias hidrográficas, Recuperação de APPs (quando estas estão situadas em mais de um município) e Contenção de invasões.
- Elaboração de estudos para subsidiar a atualização da Planta Genérica de Valores e a revisão dos valores de IPTU.

Várias outras ações ou projetos específicos poderiam ser citados. Não vamos listar todos, mas apenas exemplificar que tipo de ações e projetos devem ser, quando necessários, previstos no PLHIS.

Como mencionamos anteriormente, a capacidade institucional dos municípios brasileiros é muito desigual e é prioritário investir no desenvolvimento institucional. A Linha 'P5 - Programa para o Desenvolvimento Institucional' do PlanHab objetiva promover ações estratégicas para o desenvolvimento institucional dos componentes do Sistema Nacional de Habitação para exercer suas atribuições com autonomia técnica, administrativa e de gestão na formulação, implementação, monitoramento, avaliação e revisão da política, planos, programas e projetos habitacionais.

No âmbito do PLHIS, nesta etapa de definição das estratégias de ações, devem ser apontadas as medidas, ações ou projetos para superar as limitações institucionais identificadas no Diagnóstico. Os governos devem prever a alocação de recursos municipais para o desenvolvimento destas ações e captar recursos junto a outras esferas de governo assim como junto ao setor privado. Na esfera federal, o Conselho Gestor do FNHIS aprovou resoluções que destinam recursos para as ações de apoio à elaboração do PLHIS, de assistência técnica, regulamentação das ZEIS e de capacitação de agentes públicos e sociais

### 3.5. Outros Programas

O PLHIS deve apontar quais programas habitacionais serão desenvolvidos pelo Estado ou município. Estes programas devem ser articulados com as linhas programáticas do PlanHab descritas anteriormente e estruturados em função das necessidades habitacionais, apontadas no diagnóstico, e das especificidades locais.

O PlanHab aponta programas e subprogramas habitacionais mas os municípios conhecedores de sua realidade e de suas necessidades podem desenvolver outros programas e ações tais como 'Contenção de Ocupação', 'Gerenciamento e eliminação de situações de risco', 'Recuperação de Conjuntos Habitacionais' e 'Apoio a Remoção Temporária e Indenização'.



**Gerenciamento e Eliminação de Situações de Risco** consiste na execução de obras para a eliminação de situações de risco e/ou no monitoramento destas áreas. Tal monitoramento pode ser realizado através da realização de estudos e de ações, entre outras, como vistorias periódicas, ações sócio-educativas, avaliação de risco e execução de obras de consolidação geotécnica.

**Contenção de Invasões:** consiste no controle e fiscalização para inibir o processo de invasões.

**Recuperação de Conjuntos Habitacionais**, promovidos pelo setor público, destinados à população de baixa renda que se encontram degradados: consiste na execução de reforma de edificação, construção ou recuperação de equipamentos comunitários e/ou obras de infra-estrutura, tais como drenagem, pavimentação, paisagismo, consolidação geotécnica e mobiliário urbano.

**Apoio à Remoção Temporária:** subsídio financeiro destinado à população de baixa renda que habita assentamentos precários em processo de urbanização ou áreas de risco ou ainda que se encontra em situação de vulnerabilidade social para acesso temporário a unidades habitacionais de terceiros.

**Indenização:** subsídio financeiro destinado à população de baixa renda que habita assentamentos precários em processo de urbanização ou áreas de risco para aquisição de moradia.

No âmbito do PLHIS devem ser definidas quais ações e programas serão desenvolvidos, estimar os custos envolvidos e prever as formas de financiamento. Ações como Contenção de Invasões e Gerenciamento de risco envolvem a contratação de pessoal, capacitação profissional, aquisição de equipamentos e instrumentos, assim como a viabilização do acesso a sistemas de informações. O custo do desenvolvimento de ações do tipo Apoio à Remoção Temporária e Indenização pode ser expressivo e deve ser previsto no âmbito dos programas habitacionais.



## Priorização do atendimento

O PLHIS deve explicitar os critérios para priorizar o atendimento das necessidades habitacionais. Recomenda-se estabelecer os critérios de priorização para cada linha programática ou programa e, quando possível, apontar demandas priorizadas (grupos de atendimento ou assentamentos).

Veja o exemplo do Plano de Santo André que apresenta os critérios para priorização de intervenções do tipo urbanização e regularização de favelas.



*Santo André: Plano de Habitação (2006)*

***Critérios para priorização de atendimento pelo Programa de Urbanização Integral:***

- *Situações de insalubridade e de risco;*
- *Ocupação em áreas de proteção ambiental (EX: APMs, APA);*
- *Recuperação ambiental e urbana do setor urbano ou micro-bacia;*
- *Tempo de existência do assentamento;*
- *Aprovação da urbanização do assentamento no Orçamento Participativo;*
- *Relação custo-benefício, considerando-se o custo da intervenção em relação ao número de famílias diretamente e indiretamente beneficiadas (assentamento, entorno e cidade);*
- *Nível de organização comunitária;*
- *Existência de fatores facilitadores da regularização fundiária;*
- *Imposições jurídicas (existência de ações populares e/ou ações de reintegração de posse, existência de TACs – Termos de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público).*



## **Metas, recursos e fontes de financiamento**

### **5.1 Metas e indicadores**

A SNH recomenda que os objetivos e metas propostas no PLHIS devam ser de, no mínimo, três tipos: normativo, institucional e de atendimento para provisão, adequação e urbanização.

As metas devem ser articuladas com os recursos e fontes de financiamento e devem conter indicadores que permitam seu acompanhamento. Recomenda-se que sejam realísticas e pactuadas com os diversos atores institucionais e sociais.

Leia o texto extraído do Plano Municipal de Habitação de Salvador e veja como a Prefeitura de Salvador/Via Pública relaciona os indicadores, metas e resultados.



### *Indicadores de eficácia: metas e resultados*

*A comparação entre metas e resultados é o indicador mais adequado para avaliar as políticas públicas. Sua base de análise são os dados apresentados anualmente e no fim de cada gestão pelos administradores públicos, revelando o volume de recursos aplicados e o número de famílias atendidas. Para fins de avaliação, os resultados obtidos devem ser confrontados com as metas do Plano, para conferir, a cada quatro anos, se foram iguais, inferiores ou superiores às propostas originais, no que se refere aos seguintes aspectos:*

- *Metas de atendimento global: resultados esperados / resultados alcançados;*
- *Metas de atendimento dos programas habitacionais: resultados esperados / resultados alcançados;*
- *Metas financeiras: recursos municipais, estaduais e federais previstos / recursos efetivamente alcançados / recursos liquidados.*

Os indicadores devem ser aplicados para mensurar o desempenho e os resultados das ações, principalmente dos programas e sub-programas habitacionais. Os indicadores devem atender aos atributos da boa técnica estatística e ser construídos dentro de um marco teórico de referência. Pode-se estabelecer um conjunto inicial de indicadores e outros podem ser acrescentados, na medida em que a ação de monitoramento se consolida ou quando se tornem necessários tendo em vista a dinâmica de implementação do PLHIS e a estruturação do setor habitacional e urbano.

#### **Recomenda-se que o sistema de indicadores:**

- Seja de fácil compreensão pelos atores institucionais e sociais;
- Seja incorporado a rotina de trabalho da equipe;
- Se relacione com o estágio de desenvolvimento institucional do município;
- Seja baseado em informações que a equipe técnica consiga levantar ou aferir;
- Estabeleça a periodicidade que atenda as necessidades dos diferentes usuários;



*A SNH aponta que é comum usar os seguintes tipos de indicadores:*

- Indicadores-insumo: recursos necessários para atingir as metas;*
- Indicadores de processo: processo de alocação dos recursos;*
- Indicadores de produto: resultados imediatos;*
- Indicadores de impacto: melhorias efetivas ocorridas no bem-estar;*
- Indicadores de eficiência: no uso de meios e recursos;*
- Indicadores de eficácia: no cumprimento de metas; e*
- Indicadores de efetividade: na melhoria do bem-estar social.*

Fonte: Guia de Adesão (2008)

Vale ressaltar que nem todas as metas normativas e institucionais são mensuráveis do ponto de vista quantitativo, mas precisam ser igualmente monitoradas e avaliadas. No caso de metas normativas, o indicador de avaliação pode ser a aprovação, revisão, regulamentação ou aplicação da legislação prevista e seu impacto sobre a produção habitacional.

Veja este exemplo de construção de objetivos, metas e indicadores:

**Quadro 07** - Metas de Urbanização e Normativas

Objetivo	Metas	Indicadores
<b>Integrar os assentamentos precários ao conjunto da cidade.</b>	Promover a integração urbanística de 50% dos domicílios (famílias) localizados nos assentamentos tipo favela ao conjunto da cidade em 10 anos.	- Numero de domicílios integrados
	Promover a regularização fundiária de 20% dos assentamentos urbanizados ou em processo de urbanização até final de 2010.	- Numero de assentamentos regularizados no final de 2010.
	Promover a regularização fundiária de 70% dos assentamentos urbanizados ou em processo de urbanização até final de 2016.	- Numero de assentamentos regularizados no final de 2015
<b>Eliminar as situações de risco em assentamentos precários</b>	Eliminar a situação de risco de 100% das famílias que habitam áreas consolidáveis do “Tipo A” através da execução de obras de consolidação geotécnica até 2016.	- Situações de risco eliminadas para 100% das famílias que habitam áreas consolidáveis com risco “Tipo A”.
	Eliminar 80% das situações de risco “Tipo A” em áreas não consolidáveis que demandam a remoção de famílias e provisão de novas moradias.	- 80% das famílias que habitam áreas de risco “Tipo A”, não consolidáveis, foram reassentadas.
	Eliminar a situação de risco de 50% das famílias que habitam áreas de risco ‘Tipo B’ em áreas consolidáveis.	- situações de risco eliminadas para 50% das famílias que habitam áreas consolidáveis com risco do Tipo B.
<b>Metas Normativas</b>		
<b>Facilitar o acesso da população de menor renda a terra urbanizada</b>	Delimitar áreas vazias como ZEIS para atendimento a 5.000 famílias de baixa renda (renda familiar mensal de até 5 salários mínimos).	ZEIS demarcadas e aprovadas por lei municipal para atendimento a 5.000 famílias
	Áreas delimitadas como ZEIS ocupadas por 5.000 famílias de baixa renda	Número de famílias de baixa renda (renda familiar até 5 salários mínimos) assentadas nas ZEIS demarcadas.
	Notificação para parcelamento e edificação compulsória de 30% dos imóveis (terrenos vazios) localizados em área com urbanização adequada.	Número de imóveis notificados para parcelamento ou edificação.

## 5.2 - Recursos e fontes de financiamento

Estamos chegando ao final do curso e torna-se cada vez mais necessário reunir as informações das Aulas anteriores. Na Aula 07 tratamos da construção de um quadro geral das necessidades habitacionais do município. Discutimos como levantar os custos para atendimento do déficit acumulado (quantitativo e qualitativo) e da demanda futura de forma a indicar o volume total de recursos necessários para o atendimento da demanda habitacional.

Depois de identificar o volume total de recursos necessários para o atendimento da demanda habitacional será preciso identificar quais fontes de financiamento serão utilizadas e qual o volume de recursos que será aplicado no período de implantação do PLHIS.

Nas Aulas 05 e 06 discutimos as fontes de financiamento. Relembre estas aulas.

Nesta etapa, para concluir o PLHIS, será necessário prever os recursos disponíveis e definir qual o volume de recursos será investido por cada um dos três entes federativos (União, Estado e Município) e quais serão os recursos retornáveis e subsidiados (fontes de financiamento).

Para executar esta tarefa os municípios de Santo André e Salvador assessorados pelo professor Nabil Bonduki partiram de pressupostos e/ou tendências, definiram estratégias financeiras ou critérios para alocação de recursos e estimaram o volume de recursos que seriam alocados por cada ente federativo e fonte de financiamento. O Município de Santo André optou por definir dois cenários um 'Conservador' e outro 'Otimista'.

Vale ressaltar que o PlanHab e os PEHIS (Plano Estadual de Habitação de Interesse Social) devem estabelecer regras nacionais e específicas para distribuição regional de recursos determinando parâmetros para os PLHIS. O PLHIS deve considerar estes parâmetros, entretanto, muitos PEHIS ainda não foram iniciados ou estão inconclusos. Frente a esta limitação, e a exemplo de Salvador, recomenda-se definir um critério simples e objetivo para dimensionar esta distribuição, que leva em conta as definições do PlanHab já divulgadas e a dimensão das necessidades habitacionais no município em relação ao país e ao Estado.



*Veja no PlanHab a proposta de distribuição dos recursos (e produtos) por tipologia de municípios e por grupos de atendimento. Verifique que grupo se encontra seu município.*

Veja o resumo da metodologia adotada pelos municípios de Santo André e Salvador. É importante observar que o Plano de Habitação de São André foi concluído em 2006, portanto antes da elaboração do PlanHab e no início de implementação do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) e o de Salvador em 2008, também antes da conclusão do PlanHab e do Plano Estadual de Habitação da Bahia.

Os recursos municipais também podem ser alocados através de diferentes fontes ou estratégias municipais. O município de Santo André considerou como fonte os recursos: orçamentários (orçamento geral da Prefeitura), do FMH (Fundo Municipal de Habitação),



do SEMASA (Serviço Municipal de Saneamento Ambiental), e os provenientes da receita da aplicação da outorga onerosa do direito de construir (instrumentos urbanísticos).



*Plano de Habitação de Santo André (2006): Estratégia Financeira e Cenários*

**Estratégia Financeira – Ampliação de Investimentos em Habitação**

- Adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação e articulação das ações e projetos das esferas do governo;
- Ampliação progressiva do FMH: aumento realista da participação do orçamento municipal e aumento significativo de recursos extra fiscais;
- Mecanismos e ação política para viabilizar repasse de recursos do Estado e da União (FNHIS para o FMH);
- Ampliação da captação de recursos onerosos do FGTS, FAT E BNDES combinando-os com recursos do FMH para subsidiar parte dos custos habitacionais para os programas definidos no PMH;
- Garantir a ampliação da Participação da CDHU em projetos habitacionais do município;
- Ampliar a aplicação de recursos do FAR, do FGTS e do SBPE, estimulando o setor privado a investir em HIS e HMP, e reduzir os custos de produção de habitação no município.

**Cenário 02:** Com alterações profundas no quadro político atual e implantação plena do Sistema Nacional de Habitação

<b>Esfera de Governo</b>	<b>Fontes</b>	
<b>Municipais</b>	Prefeitura e SEMASA	Crescimento expressivo do Orçamento mantendo para os próximos 20 anos a média prevista no PPA 2005-2008: o dobro do investimento nos últimos anos.
	Receita extra fiscal	Arrecadação plena da outorga onerosa, com a manutenção do processo imobiliário no mesmo ritmo e padrões atuais.
	Recursos FMH	Aumento de repasses ao FMH, sem abatimento na previsão de arrecadação com comercialização de unidades habitacionais e outras arrecadações do Fundo.
<b>Estadual</b>	CDHU	Adesão do Estado ao SNH e repasse dos recursos orçamentários do Estado usando os mesmos critérios da resolução 460.
<b>Federal</b>	OGU / FNHIS	Implantação do FNHIS com repasse ao município calculado de acordo com critérios da resolução 460 do FGTS.
	FGTS	Alocação progressiva dos recursos do FGTS para a população de baixa renda com repasse ao município de acordo com critérios da resolução 460 (calculados pelo déficit e população dos municípios).

- FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
- SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André

**Receitas Previstas 2005 – 2024 por Cenários (em R\$) - Continuação**

<b>Esfera de Governo</b>	<b>Fontes</b>	<b>Cenário 01 Conservador</b>	<b>Cenário 02 Otimista</b>
Municipais	Prefeitura SEMASA	217.029.000,00	411.760.000,00
	Receita outorga onerosa	16.782.000,00	33.564.000,00
	FMH (receita própria)	83.500.000,00	119.287.000,00
<b>Sub-total esfera municipal</b>		<b>317.311.000,00</b>	<b>564.611.000,00</b>
Estadual	Governo do Estado / CDHU	154.180.000,00	289.632.000,00
Federal	Governo Federal (OGU, FNHIS)	75.512.000,00	174.084.000,00
	FGTS	-	163.096.000,00
	<b>Sub-total esfera federal</b>	<b>75.512.000,00</b>	<b>337.180.000,00</b>
<b>Total</b>		<b>547.003.000,00</b>	<b>1.191.423.000,00</b>

**Plano Municipal de Habitação de Salvador (2008-2025)**

**Metodologia para definição de metas físicas e financeiras**

A construção de cenários sobre os investimentos em habitação seguiu os seguintes passos metodológicos:

- Explicitação das tendências recentes e definição de cenários relativos a variáveis macro-econômicas e seu impacto sobre as receitas das fontes de financiamento da habitação;
- Estabelecimento de cenários para o investimento em habitação, segundo as fontes de financiamento;
- Definição dos critérios para alocação regional dos recursos das fontes federais e estaduais;
- Cálculo do total de recursos a serem investidos em Salvador e sua distribuição ao longo do período de 2009/2025;
- Distribuição destes por programas e modalidades.

**Resumo dos Critérios para prever a alocação dos recursos (cenários de investimento em habitação de acordo com a fonte):**

**OGU (Orçamento Geral da União):** incremento do investimento com a manutenção dos valores equivalentes aos aplicados pelo PAC no quadriênio 1007-2010 até 2025.

**FGTS:** poderá ampliar seus níveis de investimento e subsídio garantindo o nível de investimento previsto para 2008 para o período 1008-1025.

**Governo do Estado:** ampliação dos valores de investimento para acompanhar o aumento da aplicação de recursos do governo federal com os repasses do PAC. Previu-se que o Governo Estadual poderá garantir uma contrapartida financeira de 10% em relação ao investimento federal.

**Prefeitura de Salvador:** partiu-se do pressuposto que o município poderá elevar o investimento em habitação na mesma proporção que o governo federal, atingindo montante suficiente para as contrapartidas obrigatórias.

## Referências utilizadas para definir as metas do Plano:

Para definição de metas estimou-se valores de referência baseados no critério de porcentagem do déficit habitacional e das necessidades de urbanização de assentamentos precários da cidade de Salvador em relação ao déficit da Bahia e do país.

O déficit de unidades novas em Salvador representa cerca de 18,6% do déficit urbano da Bahia e 1,3% do déficit urbano nacional. No que se refere aos aglomerados subnormais, a cidade de Salvador abriga 82% do total do Estado da Bahia e 3,2% do total do país.

Como ensaio preliminar, pôde-se prever que, no mínimo, deverão ser destinados a Salvador 1,3% dos recursos de âmbito nacional relativos aos programas de produção de unidades habitacionais e 18,6% dos recursos estaduais destinados à produção de unidades novas. Ao passo que para urbanização de assentamentos precários, 3,2% dos recursos nacionais e 82% dos recursos estaduais, previstos no âmbito desse programa específico, deverão ser destinados a Salvador.

## Monitoramento, avaliação e revisão

A SNH alerta que para produzir resultados concretos, o PLHIS deve ser monitorado continuamente desde o primeiro momento de sua implantação. Devem ser definidas estratégias e procedimentos para verificar se houve avanço na implantação do Plano e na resolução dos problemas habitacionais identificados.

### Recomenda-se que o município inicie a construção de um Sistema de Informações com o objetivo de:

- Acompanhar os resultados da política habitacional e o cumprimento das metas do PMH;
- Monitorar e avaliar programas, projetos e ações do governo municipal e demais agentes e seu impacto na diminuição do déficit e da inadequação habitacional;
- Monitorar as variáveis que compõe o diagnóstico habitacional do município (déficit e inadequação, crescimento demográfico, custos, disponibilização de recursos, disponibilização de terras).

*O Plano Municipal de Salvador conceitua a avaliação do PLHIS da seguinte forma:*

*Avaliar significa verificar se a política respondeu aos propósitos estabelecidos, anunciados nos seus objetivos e diretrizes, e se realizou o que se propôs a fazer. No que se refere à política de habitação, salientam-se três aspectos:*

- atuar frente ao déficit de maneira a universalizar o acesso à moradia;
- alterar a realidade física na qual vive sua população-alvo, por meio de programas habitacionais;
- Gerar impacto transformador na realidade da sua população-alvo. (SALVADOR, 2008)



**Em relação ao processo de avaliação e monitoramento, a SNH do Ministério das Cidades recomenda:**

- Envolver os diversos órgãos (secretarias, departamentos, divisões específicas) da administração local que desenvolvem atividades relacionadas com PLHIS. Exemplo de: Planejamento urbano, Obras, Habitação, Finanças (cadastro imobiliário) e Meio Ambiente;
- Monitorar a captação de recursos e gestão financeira dos programas;
- Criar procedimentos padronizados de coleta de informação e de tratamento dos resultados providos pelos indicadores, de preferência mediante informatização;
- Estabelecer parcerias com Universidades e ONGs para construir um sistema de informação e para capacitar técnicos e dirigentes;



*Uma variável que deve ser monitorada é a valorização da terra decorrente, principalmente da execução de projetos de habitação, infra-estrutura e urbanização.*

*Muitos municípios brasileiros receberam recursos do PAC para execução de obras que devem resultar na melhoria do ambiente construído, mas na contramão dos objetivos do programa, podem provocar a valorização da terra e a expulsão da população de menor renda destes setores urbanos recuperados ou requalificados. Para conter a valorização da terra recomenda-se aplicar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para fazer cumprir sua função social. Relembre a Aula 01.*

É necessário definir os períodos de revisão do Plano. Recomenda-se que estes períodos estejam associados com o planejamento orçamentário-financeiro dos PPAs (Planos Plurianuais) e que também sejam observadas as diretrizes nacionais definidas no PlanHab que deverão ser revistas em 2011, 2015 e 2019.



*O PlanHab constitui-se como parte de um processo de planejamento de longo prazo do Governo Federal, que pressupõe revisões periódicas e articulação com os outros instrumentos de planejamento e orçamento, como o Plano Plurianual (PPA). O horizonte de planejamento do PlanHab é o ano de 2023, com as suas revisões correspondentes aos anos de elaboração dos PPAs: 2011, 2015, 2019.*

A revisão do PLHIS possibilita a correção ou complementação do Diagnóstico assim como das metas e propostas do Plano. Precisam ser confirmadas tanto as informações produzidas no Diagnóstico sobre o cálculo das necessidades habitacionais, como as definições adotadas na Estratégia de Ação tais como: tendências, premissas e informações de definições de investimento pelas três esferas de governo. Além disto, o Diagnóstico elaborado pode ser alterado em função de fatores não previstos ou confirmados durante a elaboração do PLHIS. A decisão de construção de um novo porto, a abertura de uma nova rodovia ou pólo industrial, pode, por exemplo, estimular a migração e elevar a taxa de crescimento da população e, por conseguinte, a demanda demográfica futura.

## Roteiro para produção da Etapa III – Estratégias de Ação



A seguir apresentamos um roteiro simplificado para produção da Etapa 03. Vale esclarecer que o referido roteiro não registra todas as informações e definições necessárias, objetiva apenas contribuir na organização inicial dos trabalhos.

**Quadro 08:** Roteiro simplificado para elaboração da Etapa 03 do PLHIS

Conteúdo		Principais Informações e definições necessárias
<b>Diretrizes e Objetivos</b>	Definir as diretrizes e objetivos do PLHIS	- Pactuar com os atores sociais e institucionais;
	Definir as linhas programáticas	- Verificar em qual grupo sua cidade está inserida (PlanHab); - Consultar o quadro geral das necessidades habitacionais apontadas no Diagnóstico do PLHIS; - Consultar o PlanHab (Linhas Programáticas);
<b>Programas e Ações</b>	Definir programas, sub-programas e ações	- Indicar quais programas habitacionais serão desenvolvidos pelo município; - Descrever os programas: nome, objetivos, público alvo, fontes de recursos, horizonte temporal, órgão coordenador e órgãos envolvidos; - Definir demanda prioritária por programa ou linha programática e grupo de atendimento; - Indicar, quando couber, projetos e ações prioritárias; - Indicar, quando couber, a articulação com outros programas sociais;
	Provisão, adequação e Urbanização	- Definir metas de atendimento por programa ou linha programática; - Definir, quando couber, medidas de apoio e incentivo a produção de novas moradias pelo setor privado para as faixas de menor renda; - Indicar regiões e áreas de intervenção prioritárias para a implementação de projetos do tipo HIS e HMP;
<b>Metas de Atendimento</b>	Normativas	- verificar quais ações e projetos devem ser desenvolvidos para responder aos problemas identificados no Diagnóstico; EX1: necessidade de produzir, rever ou complementar legislação existente para promover a regularização e urbanização de assentamentos precários e ampliar o acesso da população de menor renda à terra urbanizada. EX2: Verificar a necessidade de elaboração de estudos e apontar, sempre que possível, seus conteúdos. EX: Plano de Regularização Fundiária Sustentável (Resolução CONAMA n. 369)
	Institucionais	- Verificar quais ações e projetos devem ser desenvolvidos para superar as limitações institucionais identificadas no Diagnóstico; EX1: Rotinas especiais de análise e aprovação de projetos. EX2: Capacitação de técnicos e dirigentes.

Recursos e fontes de financiamento	Indicar volume de recursos necessários e fontes de financiamento por programa e metas.	- Apontar o volume de recursos necessários para atendimento à demanda por linha programática e meta; - Definir as fontes de investimento por linha programática, grupo de atendimento e metas;
	Estimar o volume de recursos alocados no último período	- Estimar volume de investimentos municipais viabilizados nos últimos anos. Considerar diferentes fontes: administração direta e indireta, autarquias, fundos, repasses internacionais; - Estimar volume de investimentos estaduais viabilizados nos últimos anos; - Estimar volume de recursos federais viabilizados (OGU, FNHIS, FGTS) nos últimos anos;
	Prever a alocação de recursos	- Verificar a possibilidade de elevar o investimento municipal em habitação. Prever o investimento municipal em habitação; - Verificar a dimensão das necessidades habitacionais no município em relação ao país e Estado, ou seja, porcentagem do déficit habitacional e das necessidades de urbanização de assentamentos da cidade em relação ao Estado e ao país; - Verificar a proposta de distribuição dos recursos por tipologias de municípios e grupos de atendimento do PlanHab; - Prever a alocação de recursos estaduais e federais;
Cenários	Definir, quando couber, cenários	
Monitoramento, Avaliação e Revisão	Definir estratégia de Avaliação e monitoramento	- Conhecer, quando existente, o Sistema de Informações Municipais; - Apontar as variáveis que serão monitoradas;
	Definir Revisão do Plano	- Articular com o horizonte de planejamento do PlanHab e com os instrumentos de planejamento e orçamento municipais (PPA).



## Bibliografia

- BRASIL. Ministério das Cidades. **Manual para Apresentação de Propostas - 2007**. Ação: Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social. [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca).
- BRASIL. Ministério das Cidades. **“Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Interesse Social – SNHIS”**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Experiências em Habitação Social no Brasil**, 2007.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Manual da Regularização Fundiária Plena**, 2007.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária Plena: Referências conceituais**, 2007.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**, 2009.
- DENALDI, R.; **Estratégias de enfrentamento do problema favela**. In: Ministério das

Cidades; Política Nacional e a integração urbana de assentamentos precários. Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos, SANTA ROSA, Junia (org.), 2008.

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 2003.

DENALDI, R. **Plano de Ação Integrada em Assentamentos precários**, In: Ministério das Cidades / Aliança de Cidades. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários/ DENALDI, R. (org.). BRASIL. Ministério das Cidades, 2009.

SALVADOR (Município) / Secretaria de Habitação / Instituto Via Publica ; **Plano Municipal de Habitação 2008-2025**. Prefeitura Municipal de Salvador: Salvador, 2008.

SANTO ANDRE (Município); **Plano Municipal de Habitação**. Prefeitura de Santo André. Santo André, 1996.

VILLAROSA F. ABIKO, A. **Monitoramento e Avaliação de Programas**. In: BRASIL. Ministério das Cidades / Aliança de Cidades. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários/ DENALDI, R. (org.), 2009.



Secretaria Nacional  
de Habitação

Ministério  
das Cidades





## Glossário

**Assentamentos precários:** Compreendem: os cortiços, as favelas, os loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e os conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, que se encontram em situação de irregularidade ou de degradação, demandando ações de reabilitação e adequação.

**CADÚNICO:** O Cadastro Único, gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), é um cadastro sócio-econômico de famílias de baixa renda que objetiva subsidiar os programas sociais desenvolvidos pelas três esferas governamentais. A inclusão, exclusão e atualização do cadastro são feitas, de forma descentralizada, pelos municípios.

**Coabitação familiar:** Compreende a convivência de mais de uma família no mesmo domicílio (denominadas de famílias conviventes), diferenciando-se as principais e secundárias ou o aluguel de quartos ou cômodos para a moradia de outras famílias. As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por grau de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e que residem no mesmo domicílio com outra família, denominada principal. O responsável pela família principal é também o responsável pelo domicílio (FJP, 2006).

**Consolidados:** São assentamentos já integrados urbanisticamente e dotados de infraestrutura básica. Não são necessárias intervenções físicas que alterem sua morfologia (reparcelamento de lotes, redefinição de sistema viário), ou mesmo a execução de obras de infraestrutura básica. Os assentamentos podem, porém, não estar regularizados e sua população pode apresentar demandas específicas por programas de pós-ocupação, sociais e equipamentos e serviços públicos.

**Consolidáveis:** São aqueles que apresentam condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção (reassentamento) de parte das famílias moradoras. A remoção pode ser necessária para eliminar situações de risco, promover o desadensamento, executar intervenções urbanas ou, ainda, em função de restrições legais à ocupação.

**Déficit habitacional:** Corresponde à quantidade de moradias novas que necessitam ser produzidas para atender às demandas acumuladas. Pode ser entendido como déficit por reposição do estoque, quando engloba as moradias sem condições de habitabilidade, devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física; e como déficit por incremento de estoque, no caso de famílias que convivem em uma mesma habitação junto a outra família e aquelas que vivem em cômodos.

**Demanda Demográfica:** se relaciona com o dimensionamento das moradias a serem acrescentadas ao estoque habitacional a fim de acomodar o crescimento populacional projetado em determinado período. Essa estimativa das necessidades de incremento do estoque de moradias, não considera o déficit habitacional acumulado nem a inadequação de parcela do estoque existente. O cálculo dessa demanda vai depender da taxa de crescimento da população e da média de moradores por domicílio, refletindo o tamanho da família e os arranjos familiares.

**Domicílio Carente:** Domicílios carentes de infra-estrutura, àqueles que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

**Domicílios improvisados:** São aqueles construídos para fins não residenciais, mas que estão servindo de moradia na ocasião do Censo.

**Domicílios rústicos:** São os domicílios permanentes cuja construção é feita por material improvisado, como madeira aproveitada e vasilhames, e que correspondem à parcela da necessidade de reposição, que pode ser definida como os domicílios a serem restaurados, substituídos ou repostos.

**Inadequação de moradias:** Corresponde a problemas na qualidade da habitação, não implicando, contudo, na necessidade de novas construções. Seu dimensionamento visa à elaboração de políticas voltadas à melhoria dos domicílios existentes, complementares à produção de novas unidades habitacionais.

**Moradia Digna:** é aquela provida de redes de infra-estrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, pavimentação, telefone); com acesso a equipamentos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; instalações sanitárias adequadas; condições mínimas de conforto e habitabilidade; utilização por uma única família (a menos de outra opção voluntária); e dispondo de, pelo menos, um dormitório permanente para cada dois moradores adultos. Tal conceito serve de diretriz tanto para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social, como também para a urbanização, regularização e melhorias do estoque de moradias precárias em favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e áreas centrais degradadas.

**Necessidades Habitacionais:** Inclui o déficit – necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida –, a demanda demográfica – necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico –, e a inadequação – compreendendo a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certo tipo de carência.

**Não consolidáveis:** São assentamentos que não apresentam condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. Trata-se de núcleos comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis, como, por exemplo, os que se localizam sobre aterro sanitário, oleoduto, sistema viário estrutural da cidade, áreas de risco, de preservação ambiental e non aedificandi. Os núcleos não consolidáveis são objeto de intervenção do tipo “remoção” e reassentamento em novas áreas.

**Ônus excessivo com aluguel:** Corresponde ao número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel (FJP, 2006).

**Reassentamento (realocação):** Compreende a remoção para outro terreno, fora do perímetro da área de intervenção. Trata-se da produção de novas moradias de diferentes tipos (apartamentos, habitações evolutivas, lotes urbanizados) destinadas aos moradores removidos de assentamentos precários consolidáveis ou não consolidáveis.

**Remanejamento (relocação):** Trata-se da reconstrução da unidade no mesmo perímetro da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado. A população é mantida no local após a substituição das moradias e tecido urbano. É o caso, por exemplo, de áreas que necessitam de troca de solo ou aterro. Na maioria das vezes, a solução é a remoção temporária das famílias para execução de obras de infra-estrutura e construção de novas moradias. A intervenção, nesse caso, também envolve a abertura de sistema viário, implantação de infra-estrutura completa, parcelamento do solo, construção de equipamentos (quando necessária) e regularização fundiária.

**Terreno adequado:** É aquele onde a ocupação pode ser consolidada;

**Terreno impróprio:** É aquele onde a ocupação não pode ser consolidada. Caracteriza-se por apresentar risco não passível de ser superado por intervenção urbanística. Trata-se, por exemplo, de ocupações sobre gasodutos e oleodutos, faixas de proteção de ferrovias e rodovias, aterros sanitários, lixões e outras áreas contaminadas não passíveis de recuperação, ou sob viadutos, pontes e redes de alta tensão.

**Terreno inadequado:** É aquele onde a ocupação pode ou não ser consolidada e a tomada de decisão depende do resultado de estudo específico do assentamento. Esse estudo envolve, entre outras variáveis, disponibilidade de terra, análise de viabilidade econômica, financeira e social, custo das obras de contenção geotécnica, saneamento ou infra-estrutura e até mesmo o resultado da aplicação de instrumentos, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Como exemplo, pode-se citar faixas marginais a córregos e rios, áreas de mangue (orla marítima), áreas suscetíveis a risco geotécnico e áreas de proteção de mananciais;

**Urbanização:** Consolidação do assentamento com a manutenção total ou parcial da população no local. Compreende abertura, readequação ou consolidação de sistema viário, implantação de infra-estrutura completa, reparcelamento do solo (quando couber), regularização fundiária e, quando necessário, a execução de obras de consolidação geotécnica, a construção de equipamentos sociais e a promoção de melhorias habitacionais.

**Urbanização complexa:** compreende a intervenção em assentamentos com alto grau de densidade, em geral do tipo aglomerado, com alto índice de remoções, que não apresentam traçado regular e/ou a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou drenagem urbana, como canalização de córregos, contenção de encostas e “criação de solo”.

**Urbanização simples:** Compreende a intervenção em assentamentos que possuem baixa ou média densidade, traçado regular, não apresentam necessidade de realização de obras complexas de infra-estrutura urbana, consolidação geotécnica e drenagem e apresentam índice baixo de remoções (até 5%).

## **Abreviaturas**

AS – Aglomerado Subnormal

AEDS – Áreas de Expansão Demográfica

APMs – Áreas de Proteção dos Mananciais

APPs – Áreas de Preservação Permanente

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CADÚNICO – Cadastro Único dos Benefícios de Programas Sociais

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional

CEF – Caixa Econômica Federal

CEM – Centro de Estudos da Metrópole

CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

COHAB – Companhia de Habitação

Comperj – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

ConCidades – Conselho das Cidades

ConLeste – Consórcio Intermunicipal da Região Leste Fluminense

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FDTE – Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FJP – Fundação João Pinheiro

FMH – Faculdade de Motricidade Humana

FMH – Fundo Municipal de Habitação

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

GeoSNIC – É uma ferramenta de pesquisa desenvolvida pelo Ministério das Cidades

HBB – Programa Habitar Brasil BID

HIS – Habitação de Interesse Social

HMP – Habitação de Mercado Popular

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCC – Índice Nacional da Construção Civil

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

LOA – Lei Orçamentária Anual

MBES – Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social

MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

MOVA – Movimento de Alfabetização para Adolescentes e Adultos

MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento

NE – Não Especial

OAB – Organização dos Advogados Brasileiros

OGU – Orçamento Geral da União

OGU / FNHIS – Orçamento Geral da União / Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

ONGs – Organizações Não Governamentais

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PBQP-H – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat

PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social

PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório

PIB – Produto Interno Bruto

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMI – Projetos Multissetoriais Integrados Urbanos

PMRR – Plano Municipal de Redução de Risco

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar  
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PNOT – Política Nacional de Ordenamento Territorial  
POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares  
PPAs – Planos Plurianuais  
PROSAMIN – Programa Social e Ambiental dos Iguarapés de Manaus  
PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social  
RIDES – Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico  
RMBS – Região Metropolitana da Baixada Santista  
RMC – Região Metropolitana de Curitiba  
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo  
SABESP – Saneamento Básico do Estado de São Paulo  
SAMI – Santo André Mais Igual  
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SEAC – Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária  
SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados  
SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano  
SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André  
SEPURB – Secretaria de Política Urbana  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
SHM – Sistema de Habitação de Mercado  
SNHM – Sistema Nacional de Habitação de Mercado  
SIG – Sistema de Informações Geográficas  
SNH – Secretaria Nacional de Habitação  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
ZEIA – Zona de Especial Interesse Ambiental  
ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social

## WebSites

[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

[www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br)

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

[www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)

[www.usp.br/fau](http://www.usp.br/fau)

## Gráficos

- **Gráfico 01:** FGTS. % Atendimento por falta de Renda

## Tabelas

- **Tabela 01:** Investimentos em habitação e urbanização de assentamentos precários

- **Tabela 02:** FGTS. Distribuição % das aplicações por programa.

- **Tabela 03:** Projeção da demanda demográfica habitacional (2007-2023)

- **Tabela 04:** Resultado do estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano

- **Tabela 05:** Domicílios em assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares):  
comparação entre fontes

- **Tabela 06:** Santo André e São Vicente: Déficit habitacional dentro de assentamentos  
precários

- **Tabela 07:** Déficit habitacional: Comparação entre fontes (Municipal e FJP/IBGE)

- **Tabela 08:** Atendimento ao déficit habitacional

- **Tabela 09:** São Vicente: Domicílios em assentamentos precários

- **Tabela 10:** São Vicente: Déficit quantitativo e qualitativo dentro dos assentamentos pre-  
cários dos tipos favelas e loteamentos irregulares.

- **Tabela 11:** Domicílios em assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares):  
comparação entre fontes

- **Tabela 12:** Santo André e São Vicente: Déficit habitacional dentro de assentamentos  
precários

- **Tabela 13:** São Vicente: Déficit acumulado e demanda futura

- **Tabela 14:** PLHIS de Santo André. Quantidade de terras necessárias para produção  
habitacional

- **Tabela 15:** São Vicente: Fração Ideal de terra por tipologia e localização

- **Tabela 16:** São Vicente: Quantidade de terra necessária para atendimento à demanda habitacional
- **Tabela 17:** PLHIS de Santo André: custos de atendimento do déficit e de inadequação habitacional em assentamentos precários

## **Quadros**

- **Quadro 01:** Conferências estaduais e municipais
- **Quadro 02:** Tipologia de municípios utilizada nas análises do PlanHab
- **Quadro 03:** Caracterização dos Grupos de Atendimento
- **Quadro 04:** Tipos de Intervenção
- **Quadro 05:** São Vicente: Quadro Geral das necessidades habitacionais
- **Quadro 06:** Plano Nacional de Habitação
- **Quadro 07:** Metas de Urbanização
- **Quadro 08:** Roteiro simplificado para elaboração da Etapa 03 do PLHIS

## **Anexos**

- **Anexo 01:** PLHIS de Peruíbe: informações, Fontes e responsabilidades
- **Anexo 02:** Ficha de caracterização da área - Peruíbe



## ***Lista de Imagens***

- **Foto 01:** Discussão Pública do PLHIS de Cubatão – Foto: Prefeitura de Cubatão
- **Foto 02:** Discussão Pública do PLHIS de São Vicente (2008) – Foto: Rafael Ambrósio
- **Foto 03:** Cortiço no município de São Paulo. Foto: PRIH – Prefeitura de São Paulo
- **Foto 04:** Cortiço dentro do núcleo Salgueiro no município de Mauá. Foto: Rosana Denaldi
- **Foto 05:** Favela no município de Mauá – São Paulo. Foto: Rosana Denaldi
- **Foto 06:** Assentamento precário no município de Belém do Pará. Foto: Rosana Denaldi
- **Foto 07 e 08:** Loteamento irregular no município de Cuiabá no estado de Mato Grosso e no município de Rio Branco no Acre (2009). Foto: Rosana Denaldi
- **Foto 09:** Loteamento irregular no município de Mauá no estado de São Paulo 2002. Foto: Rosana Denaldi
- **Foto 10:** Conjunto habitacional no município de São Vicente – estado de São Paulo. Foto: Prefeitura de São Vicente.
- **Foto 11:** Favela Tamarutaca no município de Santo André. Foto: Prefeitura de Santo André.
- **Foto 12:** Levantamento perimétrico da Vila Prudente – São Paulo – Fonte: HABISP
- **Foto 13:** Foto aérea do Núcleo Ipiranga – Santo André – Fonte: Prefeitura de Santo André
- **Foto 14:** Imagem do Google Earth Núcleo Ipiranga – Santo André
- **Foto 15:** Núcleo Saquaré e Núcleo VI. Feliz – Fonte: Prefeitura de São Vicente
- **Figura 01:** Jornal BOM – Peruíbe (2008)
- **Figura 02:** Cartografia dos Assentamentos Precários geradas pelo GeoSNIC - ConLeste
- **Figura 03:** Núcleo Sambaituba no município de São Vicente (estado de São Paulo) – Fonte: Prefeitura de São Vicente
- **Figura 04:** Estudo Capacidades administrativas – CEM/Cebrap: ConLeste
- **Figura 05:** Articulação do PLHIS com outros planos
- **Gráfico 1** - FGTS. % Atendimento por falta de Renda
- **Mapa 01:** Tipologias de municípios do PlanHab
- **Mapa 02:** São Vicente: Assentamentos Precários
- **Mapa 03:** São Vicente: Terras aptas para produção de HIS (PLHIS)

## Imagens



Foto 01: Discussão Pública do PLHIS de Cubatão – Foto: Prefeitura de Cubatão



Foto 02 - Discussão Pública do PLHIS de São Vicente (2008) – Foto - Rafael Ambrósio



Foto 03: Cortiço no município de São Paulo. Foto: PRIH – Prefeitura de São Paulo



**Foto 04:** Cortiço dentro do núcleo Salgueiro no município de Mauá. Foto: Rosana Denaldi



**Foto 05:** Favela no município de Mauá – São Paulo. Foto: Rosana Denaldi



**Foto 06:** Assentamento precário no município de Belém do Pará. Foto: Rosana Denaldi



**Foto 07 e 08:** Loteamento irregular no município de Cuiabá no estado de Mato Grosso e no município de Rio Branco no Acre (2009). Foto: Rosana Denaldi



**Foto 09:** Loteamento irregular no município de Mauá no estado de São Paulo 2002. Foto: Rosana Denaldi



**Foto 10:** Conjunto habitacional no município de São Vicente – estado de São Paulo. Foto: Prefeitura de São Vicente.



Foto 11: Favela Tamarutaca no município de Santo André. Foto: Prefeitura de Santo André.



Foto 12: Levantamento perimétrico da Vila Prudente – São Paulo – Fonte: HABISP



Foto 13: Foto aérea do Núcleo Ipiranga – Santo André – Fonte: Prefeitura de Santo André

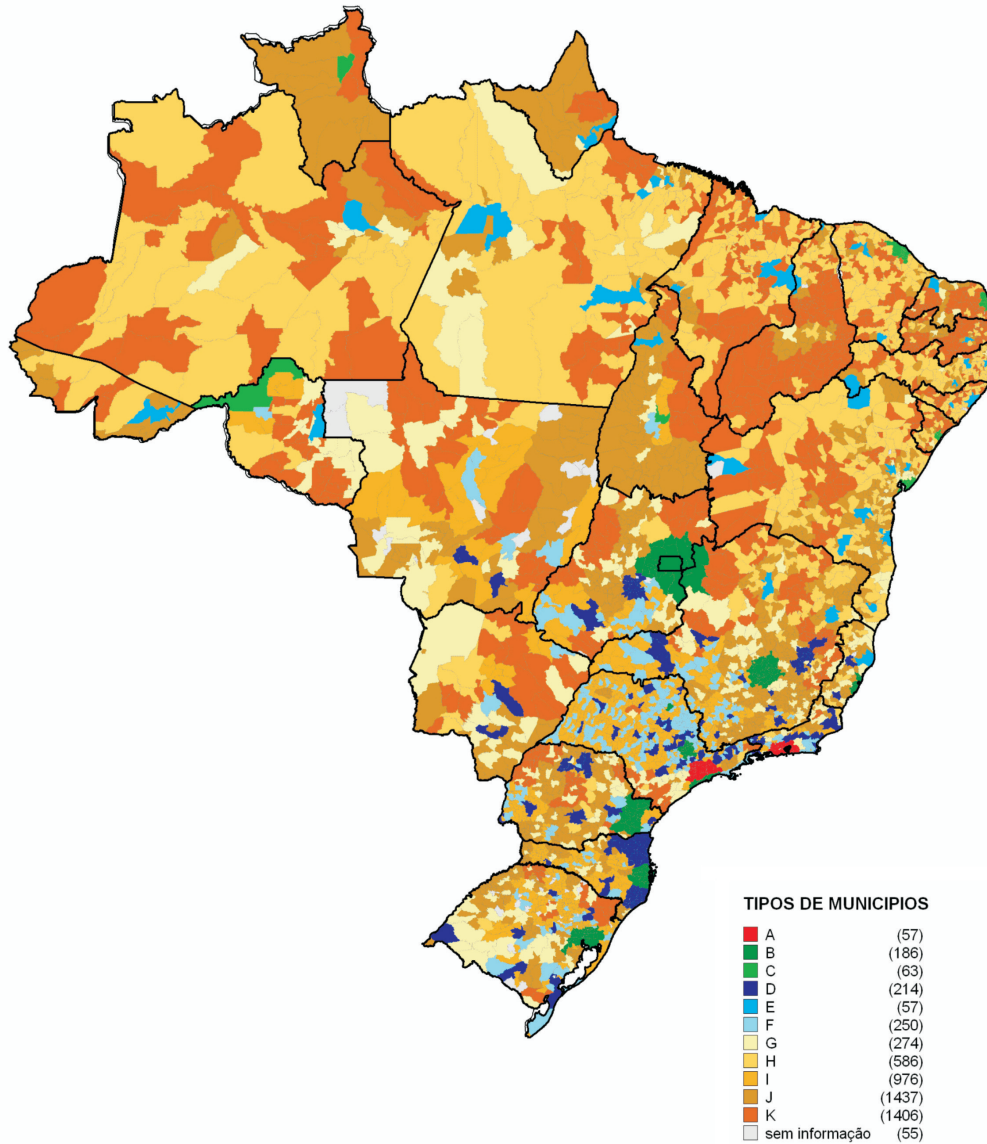


Foto 14: Imagem do Google Earth Núcleo Ipiranga – Santo André

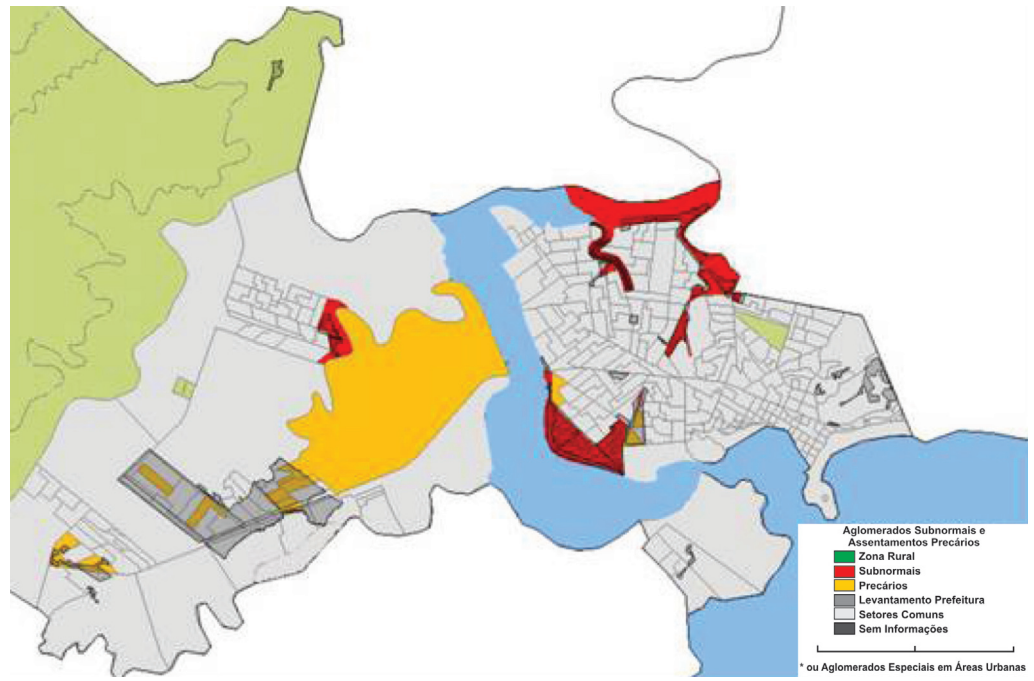


Foto 15: Núcleo Saquare e Núcleo VI. Feliz – Fonte: Prefeitura de São Vicente

Mapa 1 - Tipologias de municípios do PlanHab



**Mapa 2** - São Vicente: Assentamentos precários



**Mapa 3** - São Vicente: Terras aptas para produção de HIS (PLHIS)

