

Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg
(Organizadores)



POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL



1ª Edição

Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / FAU-UnB
2011

e-livro

POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Este e-livro (arquivo PDF) não pode ser comercializado. Sua distribuição é gratuita e a reprodução (parcial e/ou integral) autorizada desde indicada referência bibliográfica de autoria e organização conforme normas vigentes da ABNT.

ISBN 978-85-60762-05-7



9 788560 762057

P769 Políticas urbanas e regionais no Brasil / Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg, organizadores. - Brasília : Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.
229 p. ; 30 cm.

ISBN 978-85-60762-05-7

1. Política urbana - Brasil. 2. Política regional. 3. Desenvolvimento regional. 4. Brasil - municípios. I. Faria, Rodrigo de (org.). II. Schvarsberg, Benny (org.).

CDU 711.4(81)

POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Coordenação de produção:	Rodrigo Santos de Faria
Capa:	Rodrigo Santos de Faria
Imagem da Capa:	Mapa do Brasil com a identificação dos municípios com mais de 20 mil habitantes, respectivamente, nos anos 1940, 1960 e 1980. Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

1ª edição: julho de 2011

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO - Editora
Universidade de Brasília - UnB
Instituto Central de Ciências - ICC
Campus Universitário Darcy Ribeiro - Asa Norte
Caixa Postal 04431 / CEP 70904-970
Telefone: +55 (61) 31076630
<http://e-groups.unb.br/fau>

POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Laboratório de Estudos da Urbe

LabUrbe-PPGFAU-UnB

Grupo de Pesquisa em História do
Urbanismo e da Cidade

(GPHUC-UnB/CNPq)

e-mail: gphuc.unb@gmail.com

1. Índice ↘
2. Apresentação ↘
3. Prefácio ↘
4. Autores ↘
5. Artigos ↘



1. Índice ↗

Parte A: Política Urbana e Planos diretores no Brasil

Cap. I. Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos p.16 ↘
Benny Schvarsberg

Cap. II. Planejamento e Gestão Municipal: planos diretores - avanços e alertas na implementação p.33 ↘
Heloisa Pereira Lima Azevedo

Parte B: Habitação e Desenvolvimento Urbano

Cap. III. O Estatuto da Cidade entre o Local e o Nacional
Kazuo Nakano p.51 ↘

Cap. IV. Política Nacional de Habitação: programas e resultados p.92 ↘
Alessandra d'Avila Vieira e Mirna Quinderé Belmino Chaves

Cap. V. Mobilidade e Acessibilidade Urbana e Regional, o Papel do Transporte Público na Gestão Municipal p.114 ↘
Claudio Oliveira da Silva

Parte C: Ordenamento Territorial, Política Regional e

Desenvolvimento Municipal

Cap. VI. A Importância da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) para o Desenvolvimento Sustentável Brasileiro p.137 ↘
Júlio Miragaya e Leandro Signori

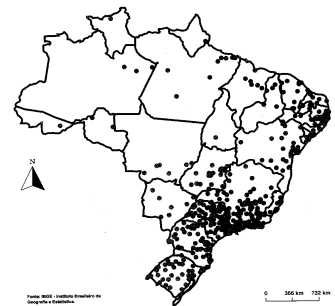
Cap. VII. Cinquenta anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil p.168 ↘
Kelson Vieira Senra

Cap. VIII. O debate regional no Municipalismo Brasileiro - (im)possibilidades da cooperação intermunicipal como instrumento de desenvolvimento? p.195 ↘
Rodrigo Santos de Faria



Seção B

Habitação e Desenvolvimento Urbano



Programas Nacionais de Habitação: Programas e Resultados

Alessandra d'Avila Vieira e Mirna Quinderé Belmino Chaves ↗

1. Introdução

A partir da década de 70 há uma reestruturação produtiva internacional com as diretrizes neoliberais. Nos países periféricos como o Brasil que não haviam passado por uma implementação efetiva das políticas de bem-estar social, tem-se como resultado uma concentração cada vez maior de renda e um agravamento da exclusão social e territorial, principalmente urbana. Nos anos 80 e 90, com a recessão econômica, tem-se um aprofundamento da desigualdade, promovendo um aumento significativo da favelização nas grandes cidades, muitas das vezes em áreas de proteção ambiental (como os mananciais), gerando um impacto social e ambiental de enormes proporções.

“Claro que a desigualdade não foi toda gerada nas chamadas ‘décadas perdidas’, o que houve foi um aprofundamento de um quadro histórico de 5 séculos de formação da sociedade brasileira” (MARICATO, 2000, p. 25).

O resultado do crescimento urbano rápido no contexto do ajuste estrutural, da desvalorização da moeda e da redução do Estado, para DAVIS (2006), foi a causa da produção em massa de habitações subnormais nos países em desenvolvimento, que constituem 78,2% do estoque habitacional urbano deste⁴⁵, contra 6% nos países desenvolvidos.

“Assim, as cidades do futuro, em vez de feitas de vidro e aço, como fora previsto por gerações anteriores de urbanistas, serão construídas em grande parte de tijolo aparente, palha, plástico reciclado, blocos de cimentos e restos de madeira.

⁴⁵ DAVIS, 2006. Vale ressaltar que o autor engloba como favela todos os tipos de habitação subnormal, como os cortiços e os loteamentos clandestinos.



Em vez das cidades de luz arrojando-se aos céus, boa parte do mundo urbano do século XXI instala-se na miséria, cercada de poluição, excrementos e deterioração. Na verdade, o bilhão de habitantes urbanos que moram nas favelas pós-modernas podem mesmo olhar com inveja as ruínas das robustas casas de barro de Catal Hüyük, na Anatólia, construída no alvorecer da vida urbana há 9 mil anos” (DAVIS, 2006, p. 29).

Na América Latina, amplas camadas sociais foram excluídas dos mercados de consumo, promovendo uma estrutura urbana segregada social e espacialmente, sendo as formas de financiamento ao acesso a terra urbana a consolidação desse processo de estruturação urbana.

“O caráter excludente e restritivo das relações fordistas de assalariamento na América Latina conduziram a constituição de um mercado em que uma parcela significativa da população se viu excluída desse mercado de bens duráveis. Um circuito perverso se criou onde a exclusão do mercado formal de trabalho impedia o acesso ao mercado, mas também ao crédito ao consumidor. De forma análoga, os sistemas de poupança e empréstimo habitacional se institucionalizaram segundo a lógica da exclusão da população com baixa remuneração no mercado formal ou pertencente ao mercado de trabalho informal” (ABRAMO, 1997, p. 196).

Essa exclusão do mercado de parcela significativa da população conduziu a um movimento sintomático de ocupação de terras urbanas, organizada por grupos populares ou num processo mais lento de ocupação espontânea.

Entre 1950 e 2000, a população urbana brasileira vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões. No período de funcionamento do Banco Nacional de Habitação - BNH (1964-86), foram financiadas aproximadamente 25% das novas moradias construídas no país - porcentagem relevante, mas insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira. No



período entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003) - MCidades, o setor do governo federal responsável pela gestão da política urbana e habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando a descontinuidade e a ausência de estratégias para enfrentar o problema.

2. Arcabouço institucional

Com o Ministério foi instituído um novo marco político-institucional para o setor habitacional e a área de habitação de interesse social e o setor habitacional de mercado passaram a se articular com eixos importantes da política de desenvolvimento urbano no país. No sentido da reestruturação institucional e legal do setor, a Política Nacional de Habitação - PNH, aprovada pelo Conselho das Cidades - ConCidades e instituída a partir de 2004, apontou medidas políticas, legais e administrativas visando efetivar o exercício do direito social à moradia e previu a organização de um Sistema Nacional de Habitação, o qual organiza os agentes que atuam na área de habitação e reúne os esforços dos três níveis de governo e do mercado, além de cooperativas, associações e movimentos sociais.

O Sistema tem seu desenho institucional composto por uma instância central de planejamento, coordenação, gestão e controle, representada pelo MCidades e ao ConCidades ao cabe acompanhar e avaliar a implementação do Sistema e de seus instrumentos. O Sistema está subdividido em dois sistemas que operam com diferentes fontes de recursos, formas, condições de financiamento e, de forma complementar, estabelecem mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos sociais: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado - SNHM e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

Este último, instituído pela Lei Federal nº 11.124/2005, é voltado para a faixa de interesse social, definindo um modelo de gestão descentralizado, e com instâncias de participação, que busca compatibilizar as políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e as demais políticas setoriais de



desenvolvimento urbano, ambientais e sociais. A lei também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e seu Conselho Gestor - CGFNHIS, que tem papel deliberativo e participativo e é responsável pela aprovação dos programas a serem executados com recursos do Fundo.

O projeto de lei para o SNHIS foi apresentado ao Congresso Nacional em 1991 por organizações e movimentos populares urbanos filiados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, assinado por mais de um milhão de pessoas e tramitou por 13 anos. Assim, sua aprovação é considerada uma conquista dos movimentos sociais.

“Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, com o objetivo de:

I - viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II - implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III - articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.” (Lei Federal nº 11.124/2005)

A adesão dos entes subnacionais ao SNHIS caracteriza-se como voluntária, mas é condição necessária para que o FNHIS seja operado. Ao aderirem ao Sistema, para acessar recursos do Fundo, estados, Distrito Federal e municípios devem tomar medidas institucionais para constituir um Fundo Local de Habitação de Interesse Social, criar um Conselho Gestor deste Fundo - que deverá ter um modelo similar ao nacional - e elaborar um Plano Local Habitacional de Interesse Social - PLHIS

Em 2006, o FNHIS recebeu R\$ 1 bilhão, que foram aplicados na urbanização de assentamentos precários e construção de moradias para a população com renda mensal de até três salários mínimos, com prioridade à erradicação de palafitas. Esse montante de recursos,



além de ampliar em quase três vezes os recursos não onerosos que estavam sendo investidos em habitação. Esse processo de ampliação de recursos para o setor habitacional foi intensificado nos anos seguintes com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (2007) e o Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV (2009).

O PLANHAB também foi previsto na Lei 11.124/05 e, articulado aos instrumentos de planejamento e orçamento, é parte de um processo de planejamento de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, com previsão de revisões periódicas. Foi elaborado para orientar o planejamento das ações no setor habitacional durante quinze anos, com o objetivo de direcionar recursos e apresentar estratégias para os eixos estruturadores da PNH, visando a universalização do acesso à moradia digna, em particular para a população de baixa renda, por meio de uma política de subsídios, bem como reforçar a capacidade institucional dos agentes públicos, privados e sociais e buscar a ampliação das fontes de recursos.

As ações estratégicas propostas pelo Plano estão definidas em quatro eixos:

1. Modelagem de subsídios e alavancagem de financiamentos para população de baixa renda;
2. Organização institucional e ampliação dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
3. Propostas e mecanismos de fomento para a cadeia produtiva da construção civil; e
4. Incentivos à adoção de mecanismos de política territorial e fundiária para ampliação de áreas para habitação de interesse social.

Sua formulação se deu entre agosto de 2007 e dezembro de 2008 em um processo coletivo que envolveu um conjunto de reuniões e debates - com diversos segmentos envolvidos com a questão habitacional - em diferentes fóruns e instâncias de participação em todas as regiões do país. Envolveu também o diálogo com o ConCidades, o CGFNHIS e os Conselhos Curadores do Fundo de Garantia



do Tempo de Serviço - FGTS e do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS.

3. Eixos de atuação da Política Nacional de Habitação

3.1 Urbanização de assentamentos precários

A melhoria das condições de habitabilidade das famílias moradoras de assentamentos precários não pode ser vista como uma questão setorial, mas como um componente que interage fortemente com os demais condicionantes do desenvolvimento urbano, social e ambiental. Uma habitação digna compreende, além da edificação propriamente dita, a qualidade ambiental do meio e a inserção e integração com a cidade através da disponibilidade de infraestrutura urbana e de acessibilidade ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos.

A precariedade da moradia caracteriza-se por vários aspectos: pela irregularidade fundiária e/ou urbanística; pela deficiência da infraestrutura; pela ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; pelos altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações combinados à precariedade construtiva das unidades habitacionais; pelas grandes distâncias percorridas entre a moradia e o trabalho associadas a sistemas de transportes insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; além da insuficiência dos serviços públicos em geral, principalmente os de saneamento, educação e saúde. A esse conjunto de carências soma-se um conjunto de questões sociais que configuram, muitas vezes, situações de extrema vulnerabilidade, também sujeitas, e de forma cada vez mais significativa, ao domínio pela violência.

Desse modo, os projetos devem prever a implantação de infraestrutura básica - incluindo rede elétrica, iluminação pública, sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, condições adequadas de coleta de lixo -, contenção e estabilização do solo para eliminação de riscos, construção de equipamentos públicos, além da adequação do sistema viário e do



parcelamento da área. As adequações no parcelamento e sistema viário são feitas de forma a possibilitar acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais, melhorando as relações funcionais da área de intervenção com o tecido urbano no qual ela se insere.

Uma vez que os assentamentos precários foram produzidos, na sua maioria, por auto-promoção da própria população, que dispôs as moradias de forma desordenada, contando com elevados níveis de densidade populacional, inúmeras são as situações em que se faz imprescindível promover o desadensamento e o re-ordenamento da ocupação, implicando no remanejamento - reconstrução da unidade habitacional no mesmo perímetro da área que está sendo urbanizada - ou no reassentamento de famílias para outras áreas, alterando seu local atual de moradia.

O remanejamento/reassentamento de uma população não pode ser considerado isoladamente, como um mero projeto de obras, uma vez que afeta não somente a vida das famílias envolvidas e a área objeto de intervenção, mas todo o entorno social e urbanístico. Portanto, devem ser estudadas todas as alternativas que minimizem a necessidade de destes, tornando-os admissíveis somente quando as mesmas estiverem expostas a riscos de incêndio, inundação, desabamento, deslizamento, tremores de terra, sob fios de alta tensão, próximas a áreas insalubres, em áreas de preservação ambiental ou em áreas imprescindíveis à regularização urbanística, para implantação de infraestrutura ou sistema viário, ou, ainda, em áreas não passíveis de regularização.

É necessário que as famílias a serem remanejadas/reassentadas participem de todo o processo de elaboração e aprovação da proposta e que as regras tenham sido pactuadas com os envolvidos. O local de reassentamento deve ser, sempre que possível, próximo à área original, em respeito aos laços de vizinhança e trabalho já estabelecidos. Deverá, ainda, ser servida de infraestrutura básica e equipamentos comunitários, que atendam à demanda da comunidade reassentada.

Nos casos de remanejamento/reassentamento deve-se atentar para prováveis custos de compensação ou indenização às famílias afetadas ou para a necessidade de produzir unidades habitacionais de uso



misto - residência e comércio - para que não haja diminuição das condições de sobrevivência das famílias. Alternativamente à produção de unidades habitacionais novas, uma solução que pode ser adotada é a aquisição de imóveis usados para recuperação ou modificação de uso.

Quanto às famílias que permanecem em sua moradia, poderão ser contempladas com recuperação ou melhorias habitacionais, vinculadas a razões de insalubridade e insegurança, inexistência do padrão mínimo de edificação e habitabilidade, definido pelas posturas municipais, ou inadequação do número de integrantes da família à quantidade de cômodos passíveis de serem utilizados como dormitórios. Dentre as melhorias habitacionais mais urgentes, encontra-se a construção de instalações hidráulico-sanitárias domiciliares, que devem ser compostas por vaso sanitário, lavatório, chuveiro, tanque de lavar roupa e reservatório. As ligações intradomiciliares de abastecimento de água e de esgotamento sanitário devem estar sempre previstas nos investimentos de forma a assegurar sua execução.

As melhorias habitacionais são uma forma interessante de atuação por aproveitarem os investimentos já feitos pelas famílias em suas residências, portanto possibilitam uma condição adequada de moradia a menor custo para o poder público, possibilitando o aumento de sua escala de atuação. Além de respeitarem a configuração e transformações já feitas pelas famílias.

No que diz respeito à regularização fundiária em favor das famílias moradoras do assentamento precário, é importante registrar a sua obrigatoriedade. O objetivo final da regularização é, nesse caso, fazer com que as unidades habitacionais ou lotes, decorrentes da intervenção, reflitam compromisso de constituição de direito real sobre o imóvel em favor das famílias beneficiadas, podendo ser utilizados, alternativamente à transferência de propriedade, instrumentos como a cessão de uso, a concessão de direito real de uso, entre outros.

Devido à complexidade inerente às ações de regularização fundiária em assentamentos precários, os empreendimentos do PAC para esta componente dependem de uma organizada articulação com o



trabalho social, com o ritmo das obras de engenharia e com os órgãos licenciadores envolvidos. A integração das intervenções físicas com o trabalho social e a efetivação da regularização fundiária são condições essenciais para a sustentabilidade das intervenções de urbanização dos assentamentos precários, compreendendo a conservação das infraestruturas e equipamentos implantados, a permanência das famílias nas áreas beneficiadas, e a inclusão de tais áreas nas rotinas de manutenção da cidade e de provisão dos serviços públicos.

Outra ação importante atrelada ao trabalho social é o financiamento à construção de equipamentos comunitários, por meio da aquisição ou edificação de equipamentos públicos voltados ao atendimento das necessidades identificadas pela população beneficiada. Tais equipamentos podem ser voltados a atender questões como, por exemplo, saúde, educação, segurança, desporto, lazer, comércio local, assistência social, convivência comunitária, atenção à infância, ao idoso, ao portador de deficiência e à mulher responsável pelo domicílio e geração de trabalho e renda das famílias beneficiadas, observando-se as carências do local e entorno e, principalmente, os equipamentos já existentes na vizinhança.

Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

A inclusão da urbanização de assentamentos precários no eixo de infra estrutura social e urbana do PAC trouxe importantes avanços na consolidação de uma estratégia nacional para garantir moradia digna para famílias de baixa renda. A co-responsabilização federativa pelos empreendimentos, além da perspectiva de recursos expressivos continuados, fez com que Governos estaduais, municipais, do Distrito Federal e o próprio Governo Federal precisassem reestruturar seu setor habitacional para dar conta do novo cenário. Mostra disso é que em 2004, apenas 42% dos municípios brasileiros possuíam órgão específico para trato da habitação, já em 2008, 70% dos municípios passaram a possuir tal órgão⁴⁶.

“(...) A oferta regular de serviços habitacionais é diretamente dependente da existência de órgãos,

⁴⁶ Fonte: Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC, realizada pelo IBGE.



recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos, estejam eles instalados nos nível municipal ou no nível estadual de governo. (...) A distribuição dessas capacidades é muito desigual no país - expressivo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, ao passo que há uma elite de cidades que dispõem de capacidades institucionais suficientemente desenvolvidas para produzir políticas descentralizadas e participativas." (ARRETICHE, 2007, p. 9).

Atualmente encontram-se alocados R\$ 21,6 bilhões em intervenções em favelas com recursos do PAC em 739 contratos, sendo R\$ 13,1 bilhões de recursos fiscais - dos quais R\$ 2,8 bilhões são do FNHIS - e R\$ 5,7 bilhões de recursos de financiamento (FGTS e FAT). Com esses recursos estão sendo atendidas mais de 1,8 milhão de famílias com ações integradas de construção e melhoria de habitações, saneamento, infraestrutura, equipamentos públicos, trabalho social, regularização fundiária e recuperação de área degradada.

Para a seleção dos principais territórios em que seriam alocados os recursos do PAC - Urbanização de Assentamentos Precários, o Governo Federal, baseado nos estudos fornecidos pelo CEM/CEBRAP⁴⁷ e outros indicadores de precariedade urbana e social, definiu o conjunto de cidades prioritárias para atuação:

- Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas de Belém/PA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Campinas/SP, Baixada Santista/SP, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS;

⁴⁷ Procurando aprofundar-se no conhecimento das favelas do país, o Ministério das Cidades encomendou ao Centro de Estudo das Metrôpoles do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEM/CEBRAP - um estudo para melhor quantificar, caracterizar e localizar o problema. A partir disso, foi possível obter um conjunto de informações gerais, não apenas organizadas em nível nacional, mas também de forma desagregada, a fim de servir de base para o processo decisório de alocação dos recursos. As informações dizem respeito à quantificação e localização dos moradores e domicílios, além de indicadores que permitem comparar os aspectos sociais das populações que habitam as várias situações existentes.



- Municípios da Região Integrada do Entorno do Distrito Federal - RIDE/DF;
- Capitais de estados que não integram as regiões metropolitanas supracitadas e o Distrito Federal; e
- Outros municípios de grande porte, cuja população total fossem superior a 150 mil habitantes ou que, por sua atividade econômica ou infraestrutura logística, possuíam raio de influência regional.

Os recursos do PAC foram, principalmente, destinados a projetos de urbanização de assentamentos precários em grandes complexos, tais como: Rocinha, Mangueiros e Alemão no Rio de Janeiro (RJ); Heliópolis e Paraisópolis em São Paulo (SP); Guarituba em Curitiba (PR); Vila Dique e Nazaré em Porto Alegre (RS); Maciço do Morro da Cruz em Florianópolis (SC); Estrutural no Distrito Federal (DF); além de erradicação de palafitas e habitações em áreas de risco, nos municípios de: Rio Branco (AC); Manaus (AM); Macapá (AP); Belém, Ananindeua, Santarém, Marabá e Castanhal (PA); Porto Velho (RO); Lauro de Freitas (BA); Fortaleza (CE); João Pessoa (PB); região metropolitana de Recife (PE) e Baixada Santista (SP), além de outras intervenções em 2.153 outros municípios em todas as Unidades da Federação.

A seleção de projetos foi realizada de duas formas e momentos distintos: a primeira, no início de 2007, voltada aos grandes complexos de favelas; e a segunda, anual, voltada aos assentamentos de menor porte. Isso implicou em duas estratégias e critérios distintos.

Num primeiro momento foram selecionados, por meio de pactuação federativa, os projetos prioritários de investimentos, que exigiram maior volume de recursos e com grande complexidade de execução. Essas intervenções visaram, dentre outros objetivos, erradicar palafitas, despoluir mananciais e equacionar áreas de risco iminente nas principais cidades do país. Para tanto, foram adotados os seguintes critérios:



- Grande porte, assim consideradas aquelas intervenções que envolvem investimentos superiores a R\$ 10 milhões;
- Articulação e integração no território, cujas áreas de abrangência e execução envolvam mais de um agente institucional - estado e município ou mais de um município;
- Mitigação de danos ao meio ambiente, causados por assentamentos irregulares em áreas de mananciais, de preservação ambiental e/ou de preservação permanente;
- Eliminação de gargalos na infraestrutura logística do país, tais como aquelas que impedem ou prejudicam o funcionamento de rodovias, hidrovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia, água tratada e esgoto;
- Mitigação de impacto decorrente de grandes instalações de infraestrutura nacional, que polarizam e dinamizam atividades socioeconômicas na área de influência do empreendimento;
- Aproveitamento do patrimônio da União; e
- Complementação de obras já iniciadas.

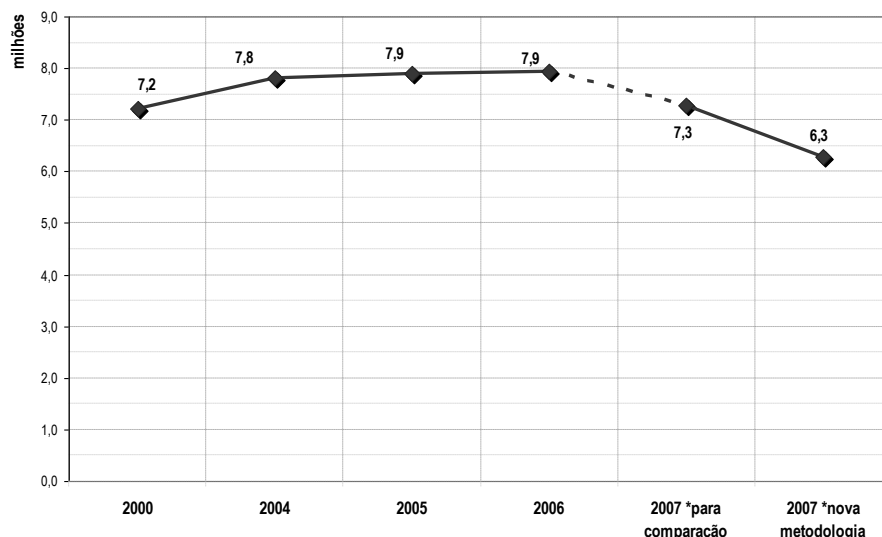
Para as seleções anuais, os recursos foram direcionados ao atendimento de assentamentos de menor porte, desde que a área de intervenção fosse ocupada por, pelo menos, 60% das famílias com renda até três salários mínimos, ocupada há mais de cinco anos; ou que estivesse localizada em situação que configurasse risco, insalubridade ou fosse objeto de legislação que proibisse sua utilização para fins habitacionais. Esses projetos foram selecionados por meio de chamada pública para apresentação de propostas em formulário eletrônico.

3.2 Produção de habitação de interesse social

Entre os estudos que vem subsidiando a mensuração e a caracterização das necessidades habitacionais do país, destaca-se a série de estudos sobre o déficit habitacional urbano e rural



(Fundação João Pinheiro/CEI)⁴⁸. Este indicador mostra que, acompanhando a melhoria em geral das condições de vida da população nesses últimos anos, vem-se verificando uma tendência de redução do déficit habitacional, tanto em termos absolutos, como relativos, pois em 1991 o déficit abrangia mais de 15% dos domicílios do país, hoje este é cerca de 10%.



FONTE: SNH/MCidades

Financiamento ao setor público

Consiste em apoiar estados, Distrito Federal e municípios no acesso da população de baixa renda (até três salários mínimos) à habitação regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais, mitigando as desigualdades sociais e contribuindo para a ocupação urbana planejada. Pode ser executado por meio das seguintes modalidades: produção ou aquisição de unidades habitacionais; produção ou aquisição de lotes urbanizados ou requalificação de imóveis.

Essas ações são financiadas por meio de recursos do FNHIS, totalizando R\$ 1 bilhão de investimentos, e do FGTS, Programa Pró-Moradia, totalizando um investimento de R\$ 1,4 bilhão. O Programa financia, além de terreno, habitação e infraestrutura, a construção de equipamentos públicos e também tem como item obrigatório a

⁴⁸ A partir de 2007, o cálculo do déficit habitacional passou a considerar alterações metodológicas que possibilitaram detalhar melhor o problema da convivência familiar ou coabitação.



realização de trabalho social para a população a ser beneficiada. Essas ações, a partir de 2007, passaram a integrar a carteira de investimentos do PAC Habitação.

Financiamento ao setor privado: Minha Casa Minha Vida

Diante do agravamento da crise financeira ocorrida em 2009, o Governo Federal passou a adotar uma série de medidas com o objetivo de mitigar seu impacto nos vários setores da economia nacional. Um conjunto dessas ações concentrou-se no setor da construção civil e infraestrutura. Entre as medidas anticíclicas adotadas está o Programa Minha Casa Minha Vida, que previu investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões para a construção de 1 milhão de moradias.

Por meio dos instrumentos do PLANHAB, foi garantido subsídio para as famílias de baixa renda, melhores taxas de juros em financiamentos habitacionais e a criação de um Fundo Garantidor para cobrir as prestações em até 36 meses para as famílias que perderem o emprego ou passarem por uma perda na renda. O processo de construção do Programa se deu em conjunto com diversos setores da sociedade civil, incluindo empresas da construção civil e movimentos populares por moradia.

Além de definir a estrutura e as modalidades de atendimento do MCMV, voltadas diretamente à produção de habitação, a lei 11.977 de 7 de julho de 2009, traz instrumentos que tratam de um conjunto de gargalos que impedem ou tardam o desenvolvimento de uma política habitacional para as faixas menores de renda, tais como a criação do Fundo Garantidor de Habitação (FGHAB), o barateamento dos seguros Morte e Invalidez Permanente - MIP e Danos Físicos ao Imóvel - DFI, a redução dos prazos e custas cartoriais e incentivos fiscais para a produção de imóveis para a baixa renda.

O PMCMV implementou uma reforma significativa no modelo de subsídios ao introduzir subsídios fixos e estabelecer linhas de corte por faixa de renda para acesso a financiamento de longo prazo, promovendo um aumento significativo nos montantes individuais, bem



como no volume total de recursos direcionado a subsídios⁴⁹. O programa inova também promovendo uma articulação entre os recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS.

Financiamento a entidades

Desde a criação em 2005, o programa Crédito Solidário, aportou um total de R\$ 362 milhões em recursos do FDS, beneficiando 19 mil famílias. O Programa teve como objetivo o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada. Pode ser financiado: a aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio, construção em terreno de terceiros, conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional, aquisição de unidade construída e aquisição de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais. O programa parou de operar em 2009 com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

Já o PAC trouxe, em 2008, por meio do FNHIS, uma inovação quanto à modelagem de produção habitacional: o repasse de OGU às entidades sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional, no Programa Produção Social da Moradia. O Programa visa o desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda, por intermédio das modalidades: produção ou aquisição de unidades habitacionais, produção ou aquisição de lotes urbanizados, e requalificação de imóveis, além do acompanhamento técnico-social para as comunidades. Atualmente tem R\$ 165 milhões alocados neste programa.

O programa Minha Casa Minha Vida, para o atendimento às famílias com participação em entidades sem fins lucrativos, prevê a produção de empreendimentos e a aquisição de habitações, com a organização da demanda é feita pelas cooperativas habitacionais ou mistas, pelas associações e demais entidades. Nessa forma de atendimento, os beneficiários assumem responsabilidade contratual

⁴⁹ O volume total de recursos investidos em subsídios corresponde a R\$26 bilhões para a construção de moradias, R\$2 bilhões para compor o Fundo Garantidor, além dos recursos onerosos à pessoa física e para financiamento à infraestrutura.



pela manutenção do imóvel e pelo pagamento de prestações mensais, correspondentes à 10% da renda familiar, limitada à R\$ 50,00, pelo prazo de 120 meses. Foram alocados nesta ação R\$ 500 milhões oriundos do OGU.

Financiamento a pessoa física

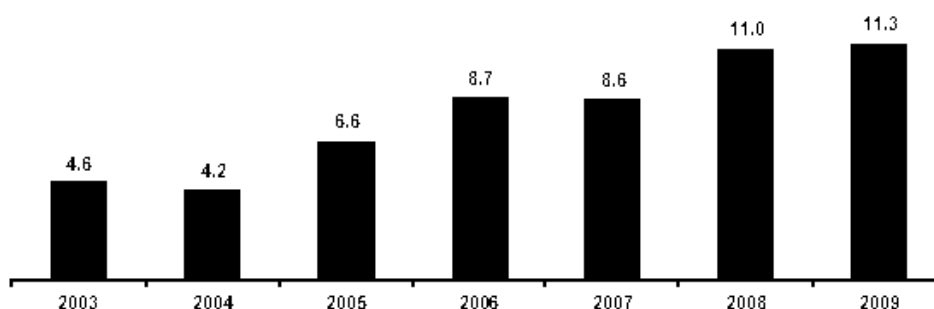
Desde a sua criação, em 1966, o FGTS constitui-se um fundo financeiro de natureza privada, sob gestão pública - regido por normas e diretrizes estabelecidas por um Conselho Curador (CCFGTS) com representantes do governo, trabalhadores e empregadores e operado pela CAIXA com duas funções principais: estabelecer uma poupança compulsória para o trabalhador com carteira assinada e contratação pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e fomentar políticas públicas por meio do financiamento de programas de habitação popular, de saneamento básico e de infraestrutura urbana, gerando um importante funding para o Sistema Financeiro da Habitação. O FGTS constitui-se na principal fonte de financiamento para a política habitacional, a taxas de juros subsidiadas, por meio de programas, tais como Carta de Crédito Individual; Carta de Crédito Associativo; Apoio à Produção e Pró-Moradia.

A partir de 2003, o FGTS passa a priorizar o atendimento das famílias de baixa renda, abaixo de três salários mínimos, com ampliação da dotação orçamentária destinada especificamente para o financiamento da habitação. Essas diretrizes se concretizaram por meio da Resolução nº. 460 do Conselho Curador do FGTS, proposta pelo MCidades no final de 2004 e, posteriormente, das Resoluções CCFGTS nº. 518 e 520 de 2006, que introduziram um novo modelo de concessão de subsídios, dirigidos a financiamentos a pessoas físicas com renda familiar mensal bruta até cinco salários mínimos. Esse modelo considerou a diversidade dos custos de produção e aquisição de imóveis de acordo com o porte e localização dos municípios, induziu o estabelecimento de parcerias, potencializando os benefícios sociais e a redução dos custos do FGTS e a ampliação do acesso à moradia pelas famílias de baixa renda - seja pelo aumento dos descontos oferecidos, seja pela progressividade em relação à renda familiar.



Para o período 2007 a 2009, houve a superação das metas inicialmente previstas no PAC em 99%, para créditos concedidos a pessoas físicas, beneficiando 1,6 milhões de famílias, totalizando R\$ 137,5 bilhões. Especificamente para habitação de interesse social, com recursos do FGTS, FAR e FDS, foi contratado 27% a mais do que o inicialmente previsto, sendo mais de 831 mil famílias beneficiadas em todo país.

Financiamento FGTS - Aquisição, reforma ou construção de novas moradias (R\$ bilhões)



* Evolução dos financiamentos - FAR/FGTS/subsídios/FDS

** Não inclui contrapartidas nem contratações do Programa Minha Casa Minha Vida

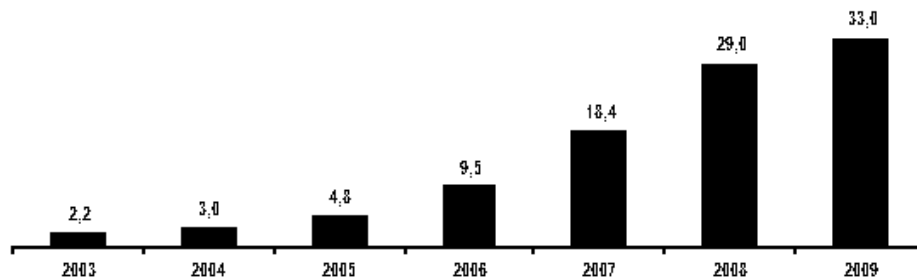
Fonte: 10º Balanço do PAC

3.3 Produção habitacional via mercado

Sistema Financeiro da Habitação (SFH) é um segmento especializado do Sistema Financeiro Nacional que prevê desde a arrecadação de recursos, o empréstimo para a compra de imóveis, o retorno desse empréstimo, até a reaplicação desse dinheiro. Na montagem do SFH, observou-se que havia necessidade de subsídios às famílias de renda mais baixa, o que foi realizado de maneira a não recorrer a recursos do Tesouro Nacional. Foi estabelecido então um subsídio cruzado, interno ao sistema, que consistia em cobrar taxas de juros diferenciadas e crescentes, de acordo com o valor do financiamento. O SFH possui, desde a sua criação, como uma das principais fontes de recursos, a poupança voluntária proveniente dos depósitos na caderneta de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE.



Devido à resolução nº. 3.177/04 do Conselho Monetário Nacional - CMN, houve um aumento recorde tanto em contratações quanto no volume financeiro investido em habitação no país, saltando de um patamar de R\$ 3 bilhões (54 mil unidades) em 2004, para R\$ 34 bilhões (303 mil unidades) em 2009. Do total de R\$ 34 bilhões, cerca de R\$ 13,85 bilhões se destinaram a operações de empréstimo para a construção de novas unidades e R\$ 20,16 bilhões para a aquisição de imóveis prontos.



* Contratações do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (R\$ bilhões)

Fonte: 10º Balanço do PAC

Além dos impactos causados pela resolução do CMN, o valor médio dos financiamentos vem-se elevando desde 2006. Isto se explica por vários fatores, destacando-se a melhoria das condições de prazo e taxa de juros, permitindo aos tomadores de crédito acesso a imóveis de maior valor; a ampliação pelos agentes financeiros da parcela financiada em relação ao valor total do imóvel; o aumento da confiança dos tomadores e dos agentes financeiros, devido ao aprimoramento institucional do crédito imobiliário, com a aplicação crescente de instrumentos como a alienação fiduciária e o incontroverso; e a valorização imobiliária, sobretudo nos locais com infraestrutura adequada e nas grandes capitais, onde a oferta de áreas edificáveis é reduzida.

3.4 Desenvolvimento institucional e qualidade

No PAC, não há somente o financiamento para obras. Até 2009 foram alocados R\$ 132,2 milhões para ações de Desenvolvimento



Institucional como a elaboração dos Planos de Habitação de Interesse Social (R\$ 94 milhões em 1.568 contratos) e Assistência Técnica (R\$ 24,5 milhões em 661 contratos) no FNHIS e Desenvolvimento Institucional no Pró-Moradia (R\$ 13,7 milhões em 5 contratos). Importante ressaltar que a elaboração dos PLHIS habilitarão esses entes para obtenção de novos recursos no SNHIS.

O Programa de Assistência Técnica (AT), que possui como proponentes os municípios, estados e Distrito Federal, além das entidades privadas sem fins lucrativos, visa atender a elevada parcela de produção de habitações que ocorre no mercado informal, executados por meio do processo de autogestão, sem qualquer tipo de apoio técnico que permita atingir padrões mínimos de qualidade, de produtividade e de segurança.

A partir do exercício de 2009, o programa de assistência técnica passou a vigorar possuindo duas modalidades: a elaboração de projetos para produção habitacional e urbanização de assentamentos precários, que contempla a elaboração de projetos técnicos de arquitetura e urbanismo, de engenharia, recuperação ambiental, trabalho social e regularização fundiária necessários para execução de empreendimentos que configurem a urbanização de assentamentos precários ou a produção de habitação de interesse social; e a modalidade de assistência técnica para melhoria / conclusão / construção de unidades habitacionais, contempla a contratação de mão-de-obra especializada para acompanhamento ou execução de obras de melhoria, conclusão ou construção de unidades habitacionais executadas por famílias de baixa renda, em regime de mutirão, autoconstrução ou autogestão.

O programa incentiva que os municípios/entidades privadas sem fins lucrativos realizem parcerias formais com instituições de ensino, programas de extensão universitária, entidades profissionais e organizações não-governamentais sem fins lucrativos para prestação de serviços de assistência técnica e capacitação da população.

A criação deste programa teve como objetivo reduzir o percentual de habitações que são construídas sem qualquer tipo de auxílio técnico tentando, além de oferecer este tipo de serviço, introduzir uma cultura municipal de serviços técnicos. O



aprimoramento das questões tratadas no programa se deu em conjunto com membros de movimentos sociais, municípios, universidades e entidades de classe durante a realização, em 2009, do 2º Seminário Nacional de Assistência Técnica, que teve como objetivo principal debater a implementação da lei 11.888/08.

Cadeia produtiva

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), criado em 1998, visa a organizar o setor da construção civil em duas vertentes principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva. O PBQP-H é um programa de adesão voluntária e desenvolve-se em nível nacional por meio de três fases: sensibilização e adesão; programa setorial; e acordo setorial da cadeia produtiva com o setor público, agentes financeiros e sociedade civil. Todas as fases envolvem agentes da cadeia produtiva, agentes do setor público, agentes financiadores e de fomento, agentes de fiscalização e de direito econômico e consumidores e sociedade em geral.

O Programa está estruturado com base na implementação de um conjunto de sistemas, (Sistema da Avaliação da Conformidade de Serviços e Obras - SiAC; Sistema Nacional de Avaliação Técnica de produtos inovadores - SINAT; e Sistema de Qualificação de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos - SiMaC) cuja consolidação pretende fortalecer o mercado nacional.

Importante ressaltar a parceria com outros órgãos, no âmbito do Minha Casa Minha Vida, em linhas de atuação relacionadas aos temas de qualidade, sustentabilidade e ao uso de novas tecnologias: Por meio do BNDES houve a disponibilização de cerca de R\$ 1 bilhão para apoio financeiro às construtoras, fornecedores de materiais, componentes e sistemas construtivos, além de R\$ 5,5 bilhões de limite de crédito objetivando aumentar a competitividade empresarial por meio de melhorias de qualidade e produtividade. Com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), chamada pública para projetos de pesquisa tecnológica, destinando R\$ 15 milhões para a área habitacional, com ênfase na inovação tecnológica e a implementação do SINAT e na sustentabilidade. E com o Ministério do

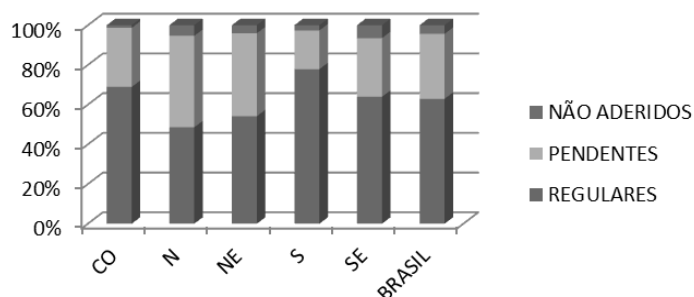


Meio Ambiente: incentivo para uso de Aquecimento Solar de Água nos empreendimentos do PMCMV.

4. Considerações finais

A precariedade da moradia popular tem alta visibilidade material e simbólica na sociedade brasileira, ocupa os espaços das cidades e da mídia, não existindo, contudo, informações precisas quanto a sua quantificação, caracterização ou localização. O enfrentamento da questão de forma a se ter efetividade passa, necessariamente, consolidação do SNHIS.

Desde a criação do Sistema, a SNH vem promovendo uma ação nacional de mobilização, que se iniciou com a Campanha de Adesão ao SNHIS, com o objetivo de disseminar o modelo institucional para estados, DF e municípios e demais agentes sociais. Mesmo assim, após anos da aprovação da lei, os entes subnacionais, em sua maioria, ainda não cumpriram plenamente as condicionantes previstas em lei para estruturação institucional do sistema. Tomemos como exemplo a situação de adesão ao SNHIS relatada no relatório de gestão 2009 do FNHIS, ressaltando que, para o município ser considerado regular com o Sistema ele deve cumprir prazos e metas estabelecidos pelo CGFNHIS, que não significa, ainda, atender às 3 exigências da lei: fundo e conselho em funcionamento e plano elaborado.



Importa também considerar as contradições, inerentes ao fato de que constitucionalmente a competência de ordenamento, legislação e gestão do uso e ocupação do solo, é municipal, tencionando as políticas destes entes com as da União e Estados. Cabe ainda ressaltar, nesse contexto, um ponto nevrálgico para a implementação efetiva do Sistema: a fragilidade de grande parte das administrações públicas municipais. Soma-se a isso a dificuldade de estabelecimento



de diretrizes nacionais em um país de dimensões continentais e com tamanha heterogeneidade.

Contudo, já ficou demonstrado que, a partir da continuidade de disponibilização de recursos, o setor habitacional, especialmente o público, vai se recompondo e reestruturando. Importante perspectiva para essa continuidade de investimentos é a tramitação de proposta de emenda constitucional que busca destinar 2% do orçamento da União e de 1% do orçamento de estados e municípios para a habitação de interesse social.

5. Referências bibliográficas

ABRAMO, Pedro. *Formas de financiamento do acesso a terra e funcionamento do mercado fundiário - imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano*, in Cadernos IPPUR/ UFRJ ano 1 n° 1. Rio de Janeiro, 1997.

ARRETCHE, Marta (coord.). *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasil, Ministério das Cidades, 2007.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasil, Ministério das Cidades, 2007.

MARICATO, Erminia. *Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras*, in Revista da Fundação Seade: São Paulo em Perspectiva, Vol. 14, n° 4, Seade, out/dez 2000.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano Nacional de Habitação*. Brasil, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Relatório de Gestão 2009: Unidade jurisdicionada - FNHIS*. Brasil, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasil, 2010.

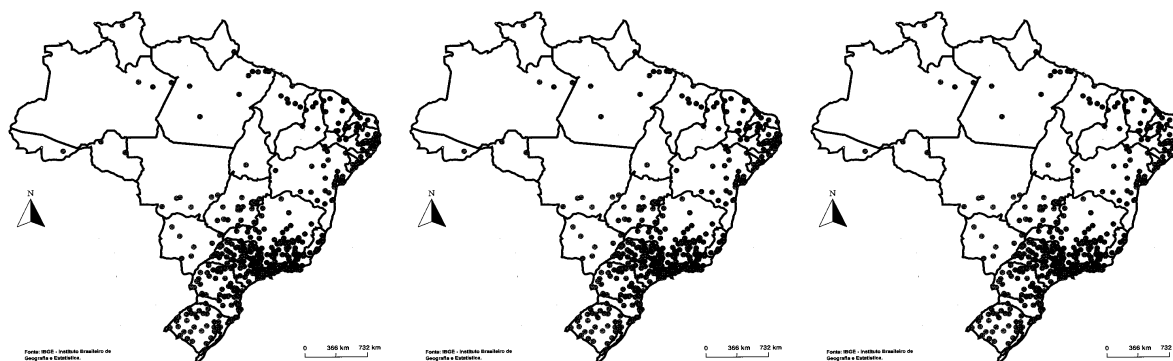
MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC*. Brasil, 2010.



“Ao longo de toda a década, seguiram-se outras propostas de políticas nacionais relacionadas às urbanas e regionais, a exemplo das de habitação, mobilidade urbana, saneamento, resíduos sólidos e de ordenamento territorial, cada uma em distintos estágios de formulação, aprovação e implantação. Todo esse esforço corresponde, sem dúvida, a uma retomada da atuação do Estado Nacional sobre políticas urbanas e regionais.”

Fragmento do Prefácio escrito por Marília Steinberger

POLITICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL



 Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo



Laboratório de Estudos da Urbe
LabUrbe-PPGFAU-UnB

Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade
(GPHUC-UnB/CNPq)