



**Vera Lucia Barradas Moreira**

**PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS E  
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: UM DIÁLOGO  
NÃO REALIZADO**

**CAMPINAS  
2014**





**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO**

**VERA LUCIA BARRADAS MOREIRA**

**PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS E  
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: UM DIÁLOGO  
NÃO REALIZADO**

**Orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> SILVIA APARECIDA MIKAMI GONÇALVES PINA**

Tese de Doutorado apresentada a Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e urbanismo da Unicamp, para obtenção do título de Doutor em Arquitetura, Tecnologia e Cidade, na área de Arquitetura, Tecnologia e Cidade.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA  
TESE DEFENDIDA PELA ALUNA VERA LUCIA BARRADAS  
MOREIRA E ORIENTADA PELA PROFA. DRA.SILVIA APARECIDA  
MIKAMI GONÇALVES PINA.**

---

**CAMPINAS  
2014**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca da Área de Engenharia e Arquitetura  
Rose Meire da Silva - CRB 8/5974

M813p Moreira, Vera Lucia Barradas, 1965-  
Planos diretores participativos e habitação de interesse social : um diálogo não realizado / Vera Lucia Barradas Moreira. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Silvia Aparecida Mikami Gonçalves Pina.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo.

1. Habitação popular. 2. Espaço urbano. 3. Habitação popular - Finanças - Legislação. I. Pina, Silvia Aparecida Mikami Gonçalves, 1960-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Participative master plans and social interest housing: : an unaccomplished dialogue

**Palavras-chave em inglês:**

Public housing

Urban space

Public housing

**Área de concentração:** Arquitetura, Tecnologia e Cidade

**Titulação:** Doutora em Arquitetura, Tecnologia e Cidade

**Banca examinadora:**

Silvia Aparecida Mikami Gonçalves Pina [Orientador]

Evandro Ziggianti Monteiro

Ana Maria Reis de Goes Monteiro

José Luiz Faraco

Nestor Razente

**Data de defesa:** 21-02-2014

**Programa de Pós-Graduação:** Arquitetura, Tecnologia e Cidade

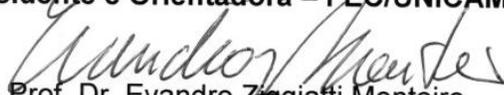
**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO**

**PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS E HABITAÇÃO DE  
INTERESSE SOCIAL: UM DIÁLOGO NÃO REALIZADO**

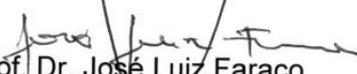
**Vera Lucia Barradas Moreira**

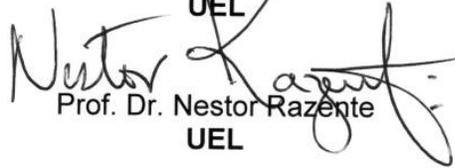
**Tese de Doutorado aprovada pela Banca Examinadora, constituída por:**

  
Prof. Dr. Silvia Aparecida Mikami Gonçalves Pina  
**Presidente e Orientadora – FEC/UNICAMP**

  
Prof. Dr. Evandro Zaggiatti Monteiro  
**FEC/UNICAMP**

  
Profa. Dra. Ana Maria Reis de Goes Monteiro  
**FEC/UNICAMP**

  
Prof. Dr. José Luiz Faraco  
**UEL**

  
Prof. Dr. Nestor Razente  
**UEL**

Campinas, 21 de fevereiro de 2014



## RESUMO

A política urbana nacional incorporou na última década instrumentos urbanísticos relevantes como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo, visando compatibilizar os interesses coletivos e garantir a gestão democrática da cidade. O planejamento urbano e a habitação social, embora sejam temas urbanos intrinsecamente ligados, por vezes têm trilhado caminhos opostos alimentando o processo de segregação e de exclusão, seja nos grandes centros ou nos pequenos municípios, onde a lógica de implantação de moradia social tem seguido o mesmo modelo perverso: áridos conjuntos habitacionais periféricos, estandardizados e desprovidos de infraestrutura e equipamentos urbanos. Este trabalho apresenta um estudo acerca dos Planos Diretores Participativos e sua vinculação com a questão habitacional de interesse social. Tem-se como hipótese que o diálogo entre o planejamento urbano e a Habitação de Interesse Social não se realizou, apesar de instrumentos urbanísticos relevantes de política urbana nacional, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo. Neste sentido o objetivo desta pesquisa foi verificar o efeito dos planos diretores participativos e do Estatuto da Cidade no desenho da legislação e da política urbana e habitacional nos pequenos municípios na direção de se estabelecer um diálogo entre o planejamento urbano e a habitação de interesse social. Para verificação da hipótese realizou-se um estudo de caso no conjunto dos pequenos municípios da Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná, buscando identificar quais as respostas à habitação de interesse social foram dadas pelo Plano Diretor Participativo elaborado à luz da vigência do Estatuto da Cidade e qual o seu reflexo espacial quanto à inserção urbana na cidade existente. A partir dos resultados obtidos, recomendam-se condições e diretrizes para o estabelecimento de um diálogo comum entre o planejamento urbano e a habitação de interesse social necessário para a construção de cidades mais humanizadoras e sintonizadas com as demandas socioambientais por moradia.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social; Plano Diretor Participativo; Paraná; Pequenos Municípios.



## ABSTRACT

The National urban policy in the last decade, incorporated significant urban instruments as the City Statute and the Participative Master Plan in order to conciliate public interests and assure democratic management of the city. Although urban planning and housing are deeply interrelated, both has taken different ways, what has increased the process of segregation and exclusion in big cities and even in small towns, where the system of housing has been followed the same poor model of the bigger ones: standardized arid outskirts housing, lack of infrastructure and urban services. This research aims to present a study about Participative Master Plans and its connection to housing matters. The hypothesis is that the recent urban instruments like City Statute and Participative Master Plans haven't accomplished an effective social role of the city when it refers to inclusion and a reversal of segregation process, considering housing of social interest. Thus, the objective of this study was to verify the effects of Participative Master Plans and new urban instruments into the legislation designs, and urban and housing politics in small towns. In order to confirm the hypothesis, it was carried out a case study in small towns in the region in the Midwestern of Paraná State, in order to identify how quality has responded social interest housing held by the recent urban planning in the light of the recent City Statute, as well as its space reflection relating to insertion and implantation in the city. The results show there must be conditions and directives to set dialogue between urban planning and housing of social interest so that more humanized cities may be built and connected to socio environmental demand per housing.

Key-words: Housing of Social interest; Participative Master Plan; Paraná; Small towns.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>2 RELATOS DA TRAJETÓRIA URBANA PÓS-BNH.....</b>	<b>05</b>
2.1- O Urbano e a Habitação.....	06
2.1.1- Políticas Urbanas: Pós- BNH ao Ministério das Cidades.....	11
2.1.2- A Construção de uma Conquista: do PL-775 ao Estatuto da Cidade.....	37
2.1.3- a Campanha Nacional de Elaboração de Planos Diretores Participativos.....	60
2.1.4- O Programa de Aceleração do Crescimento I e II e o Programa Minha Casa Minha Vida.....	64
2.2- A Política Urbana no Estado do Paraná.....	90
2.2.1- O PARANACIDADE e a Campanha de Elaboração de Planos Diretores.....	95
2.2.2- Produção Habitacional no Paraná: a COHAPAR.....	107
2.2.3- O Programa de Aceleração do Crescimento I e II e o Programa Minha Casa Minha Vida no Paraná.....	120
<b>3 OS CAMINHOS DA PESQUISA: MATERIAIS E MÉTODOS.....</b>	<b>125</b>
3.1- A Mesorregião e os municípios estudados.....	129
3.2- As cidades: planejamento e moradia.....	148
3.3- Produção Habitacional nos municípios.....	158
3.4- Planos Diretores Participativos.....	164
3.4.1- Estrutura Organizacional.....	164
3.4.2- Diretrizes e Proposições.....	166
3.4.3- Estatuto da Cidade.....	166
3.4.4- Legislação Urbanística.....	168
3.4.5- Processo de Planejamento e Gestão.....	172
3.4.6- Plano de Ação e Investimentos.....	173
3.4.7- PLHIS – Plano Local e Habitação de Interesse Social.....	173

<b>4 O CASO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS: RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>175</b>
4.1- Araruna.....	176
4.2- Engenheiro Beltrão.....	193
4.3- Farol.....	206
4.4- Goioerê.....	216
4.5- Juranda.....	227
4.6- Nova Cantu.....	239
4.7- Terra Boa.....	256
4.8-Ubiratã.....	271
4.9- Os municípios: caracterização geral.....	288
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>293</b>
<b>REFERENCIAIS.....</b>	<b>303</b>
ANEXOS.....	313
ANEXO A - Termo de Referência para Elaboração ou Revisão do Plano Diretor Municipal – PDM	
ANEXO B – Questionário repassado aos municípios pelo IPARDES	
ANEXO C – Ofício da COHAPAR ao município de Ubiratã acerca do programa Habitacional SUB-50	

## DEDICATÓRIA

À família, parte fundamental de todas as minhas empreitadas.



## AGRADECIMENTOS

Os primeiros agradecimentos vão para a professora Silvia A. Mikami G. Pina, o que não poderia ser diferente, pela paciência e serenidade das suas orientações, precisas e determinantes.

À CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pelo aporte financeiro.

Aos funcionários das prefeituras dos municípios pesquisados, pelas valiosas informações que possibilitaram a composição desta tese.

Agradecimentos aos órgãos estaduais PARANACIDADE E COHAPAR, pelo material fornecido e pela disponibilização de documentos.

À UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, em especial aos professores da Coordenação do Curso de Engenharia Civil, pelo apoio ao meu afastamento.

Agradeço igualmente aos professores componentes da banca, pelas contribuições e disposição de leitura e compreensão do aqui exposto.

Enfim, nem por isso menos importante, à família, Marcos, Arthur, Guilherme, Beatriz e, mais recentemente Mariana e Luiza, que vieram compor e abrilhantar nosso convívio.



*“Tem dias que a gente se sente  
Como quem partiu ou morreu  
A gente estancou de repente  
Ou foi o mundo então que cresceu...”*

*A gente quer ter voz ativa  
No nosso destino mandar  
Mas eis que chega a roda viva  
E carrega o destino prá lá ...*

*[...]*

*A gente vai contra a corrente  
Até não poder resistir  
Na volta do barco é que sente  
O quanto deixou de cumprir  
Faz tempo que a gente cultiva  
A mais linda roseira que há  
Mas eis que chega a roda viva  
E carrega a roseira prá lá...”*

*(Roda Viva – Chico Buarque)*



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Evolução dos investimentos da União em habitação, 2000 a julho de 2006.....	34
Gráfico 02 - Distribuição da população total, urbana e rural por décadas da Mesorregião Centro-Occidental.....	132



## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Organograma da Política Nacional de Habitação.....	28
Figura 02 - Pirâmide de renda (população por faixa de renda) – Censo 2000.....	30
Figura 03 - Investimentos da União em habitação por faixas de renda, 2000 a julho de 2006.....	34
Figura 04 – Programa Minha Casa Minha Vida.....	80
Figura 05 – Vistoria de terreno em Telêmaco Borba – setembro/2011.....	81
Figura 06 - Casas em Santa Maia do Oeste – entrega 26/1-/2011.....	81
Figura 07 - Mapa da divisão político-administrativo em 1950 e 2010.....	92
Figura 08 - Mapa de Áreas de crescimento e de esvaziamento 1991/2000 – 2000/2010.....	93
Figura 09 - Escritórios Regionais do PARANACIDADE no Estado.....	97
Figura 10 - Mapa dos municípios que já elaboraram ou estão elaborando seu plano Diretor.....	100
Figura 11 - Estratégias para o aumento da oferta de moradias.....	105
Figura 12 - Mapa de Localização dos Escritórios Regionais da COHAPAR.....	108
Figura 13 - Mapa de atendimento dos municípios com Habitação e Urbanização e Produção Habitacional.....	123
Figura 14 - Mapa de Mesorregiões Geográficas.....	130
Figura 15 - Mapa dos Municípios que compõem a Mesorregião Centro-Occidental.....	131
Figura 16 - Mapa da classificação dos Municípios que compõem a Mesorregião Centro-Occidental diante do Grau de Desenvolvimento.....	136
Figura 17 - Grupos de Desempenho Municipal.....	138
Figura 18 - Mapa de Famílias Pobres da Mesorregião Centro-Occidental – 2000.....	140
Figura 19 - Mapas de Indicadores da Mesorregião Centro-Occidental – 2000.....	146
Figura 20 – Mapa de Espacialidades do Estado.....	148
Figura 21 – Mapa dos Municípios da Mesorregião Centro-Occidental por situação do Plano Diretor 2010.....	149
Figura 22 – Mapa dos Municípios selecionados e sua localização no Estado.....	152
Figura 23 – Mapa dos Municípios selecionados e sua localização na Mesorregião Centro-Occidental.....	152

Figura 24 – Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais, vilas rurais e área industrial do município de Araruna.....	179
Figura 25 - Mapa de evolução urbana do Município de Araruna.....	180
Figura 26 - Localização da área do novo empreendimento e das ZEIS do Município de Araruna.....	182
Figura 27 - Acesso ao Conjunto Habitacional Beija Flor.....	183
Figura 28 - Acesso ao parque industrial.....	184
Figura 29 – Mapa de Zoneamento do Município de Araruna.....	191
Figura 30 - Passagem da Rodovia BR 369.....	195
Figura 31- Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do município de Engenheiro Beltrão.....	196
Figura 32 - Localização dos empreendimentos habitacionais no Distrito de Ivailândia.....	197
Figura 33 - Localização dos empreendimentos habitacionais no Distrito de Figueira D`Oeste.....	197
Figura 34 - Localização dos empreendimentos habitacionais no Distrito de Sertãozinho.....	198
Figura 35 - Localização dos novos empreendimentos habitacionais no Distrito de Ivailândia.....	199
Figura 36 - Localização dos novos empreendimentos habitacionais na sede do Município de Engenheiro Beltrão.....	200
Figura 37 - Mapa de Zoneamento do Município de Engenheiro Beltrão.....	205
Figura 38 – Conjunto Habitacional Terra Nova I.....	207
Figura 39 – Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do Município de Farol.....	209
Figura 40 – Mapa de Zoneamento do Município de Farol.....	213
Figura 41 – Mapa de Uso e ocupação do Solo urbano do Município de Farol.....	214
Figura 42 – Mapa de localização dos novos empreendimentos habitacionais do Município de Goioerê.....	219
Figura 43 - Mapa de Zoneamento do Município de Goioerê.....	225

Figura 44 – Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do Município de Juranda.....	229
Figura 45 – Mapa de evolução urbana do Município de Juranda.....	230
Figura 46 – Mapa de Zoneamento do Município de Juranda.....	236
Figura 47 – Mapa de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Juranda.....	237
Figura 48 – Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do Município e Nova Cantu.....	241
Figura 49 – Mapa de evolução urbana do Município de Nova Cantu.....	242
Figura 50 - Imagens de ocupação irregular no município de Nova Cantu.....	243
Figura 51 – Mapa de localização dos loteamentos irregulares no Município de Nova Cantu.....	244
Figura 52 - Mapa de localização das sub-habitações do município de Nova Cantu.....	245
Figura 53 – Mapa de localização dos novos empreendimentos habitacionais no Município de Nova Cantu.....	247
Figura 54 - Mapa com as Áreas de Direito de Preempção no Município de Nova Cantu.....	250
Figura 55 – Mapa de Zoneamento do Município de Nova Cantu.....	253
Figura 56 – Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do Município de Terra Boa.....	259
Figura 57 – Mapa de localização dos novos empreendimentos habitacionais do Município de Terra Boa.....	261
Figura 58 – Mapa de Zoneamento do Município de Terra Boa.....	267
Figura 59- Tabela com as ações da Garantia de Habitação de Interesse Social.....	269
Figura 60 - Imagens das Ocupações irregulares.....	273
Figura 61 – Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do Município de Ubiratã.....	274
Figura 62 – Mapa de evolução urbana do Município de Ubiratã.....	275
Figura 63 – Mapa de localização dos novos empreendimentos do Município de Ubiratã.....	278
Figura 64 – Mapa de Zoneamento do Município de Ubiratã.....	284



## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Relação dos programas habitacionais por origem dos recursos, 2011.....	31
Tabela 02 – Previsão e contratação do PAC Habitação 2007-2010.....	66
Tabela 03 – Recursos do FNHIS-OGU para o PAC-Habitação 2009.....	67
Tabela 04 – Fonte de recursos aplicadas em moradias e urbanização de favelas.....	68
Tabela 05 – Distribuição dos recursos por Unidade da Federação.....	69
Tabela 06 – Previsão de execução financeira do PAC I para 31 de dezembro de 2010.....	70
Tabela 07 – Investimentos e porcentagem de investimentos realizados por eixos 2007-2010.....	70
Tabela 08 – Investimentos em saneamento PAC- Cidade Melhor.....	72
Tabela 09 – Investimentos em prevenção de áreas de risco PAC – Cidade Melhor.....	73
Tabela 10 – Investimentos em mobilidade urbana PAC – Cidade Melhor.....	73
Tabela 11 – Investimentos em pavimentação PAC – Cidade Melhor.....	73
Tabela 12 – Recursos e números de unidades previstas para o PAC Comunidade.....	74
Tabela 13 – Detalhamento do Praça do PAC.....	74
Tabela 14 – Total de investimentos no PAC Transportes para 2011-2014 e pós 2014.....	75
Tabela 15 – Investimentos do PAC Energia para 2011-2014 e pós 2014.....	76
Tabela 16 – Número e porcentagem de unidades habitacionais construídas por renda familiar.....	86
Tabela 17 – Distribuição da população total, rural e urbana por décadas.....	91
Tabela 18 – Distribuição da população urbana segundo estrato de tamanho – 1970-2000.....	94
Tabela 19 – Intervalo populacional, número de municípios, população urbana e porcentagem em relação ao Estado.....	95
Tabela 20 – Número de moradias produzidas pelas Companhias de Habitação entre 1967 e 2010.....	108

Tabela 21 – Número de municípios e número de municípios participantes da pesquisa por intervalo populacional.....	116
Tabela 22 – Resumo das Necessidades Habitacionais – 2010.....	116
Tabela 23 – Terras disponíveis para habitação e vazios urbanos por intervalo municipal – 2010.....	117
Tabela 24 – Investimentos do PAC para o Estado do Paraná 2007-2010 e pós 2010.....	121
Tabela 25 – Quantidade de unidades contratadas e entregues, valores, modalidades por faixa de renda familiar do Programa Minha Casa Minha Vida 1 e 2 no Paraná.....	124
Tabela 26 – População residente e número de municípios, total e porcentagem, segundo as classes de tamanho da população dos municípios – 2010.....	125
Tabela 27 – Evolução da população da Mesorregião por décadas.....	131
Tabela 28 – População Total, Urbana e Rural das Mesorregiões do Estado.....	133
Tabela 29 – População Total, Urbana e Rural e Grau de urbanização dos Municípios da Mesorregião Centro-Ocidental, 2010.....	134
Tabela 30 – Índice IPARDES de Desempenho Municipal – 2002-2005-2007-2008 dos municípios da Mesorregião Centro-Ocidental.....	138
Tabela 31 - Total de domicílios e porcentagem de atendimento aos municípios com menos e 20 mil habitantes.....	142
Tabela 32 – Domicílios particulares permanentes por condição de ocupação do domicílio – 2010 da Mesorregião Centro-Ocidental e do Paraná.....	143
Tabela 33 – Domicílios particulares permanentes por adequação da moradia - 2000.....	144
Tabela 34 – Número de unidades do Programa Minha Casa Minha Vida por município da Mesorregião Centro-Ocidental.....	150
Tabela 35 – Municípios selecionados pela pesquisa por existência de empreendimentos habitacionais e Plano Diretor.....	151
Tabela 36 – Municípios selecionados, área, densidade demográfica, distância da capital e da cidade-polo.....	153
Tabela 37 – Grau de urbanização dos municípios da seleção.....	154

Tabela 38 – Evolução da população total, urbana e rural por décadas.....	155
Tabela 39 – Evolução da taxa de crescimento total, urbana e rural por décadas.....	155
Tabela 40 – IDH dos municípios selecionados em 1991 e 2000.....	156
Tabela 41 – Indicadores sociais dos municípios selecionados em 2000 e 2010.....	156
Tabela 42 – Taxa de pobreza, pessoas em situação de pobreza e famílias em situação de pobreza dos municípios selecionados em 2000.....	157
Tabela 43 – Média de moradores por domicílio dos municípios selecionados em 1991, 2000 e 2010.....	157
Tabela 44 – Total de domicílios particulares permanentes, déficit habitacional absoluto e relativo e domicílios com inadequação por infraestrutura e por adensamento excessivo dos municípios selecionados em 2000.....	158
Tabela 45 – Estrutura organizacional presente e prevista no PDP nos municípios pesquisados.....	165
Tabela 46 – Municípios pesquisados e a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade.....	167
Tabela 47 – Municípios estudados e o atendimento à HIS na Lei de Zoneamento.....	171
Tabela 48 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Araruna.....	177
Tabela 49 – Abordagem da HIS contida no PDP do município de Araruna.....	185
Tabela 50 – Ações do Plano de Ação e Investimentos para o município de Araruna.....	193
Tabela 51 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Engenheiro Beltrão.....	194
Tabela 52 – Abordagem de HIS contida no PDP do município de Engenheiro Beltrão.....	201
Tabela 53 – Ações do Plano para o município de Engenheiro Beltrão.....	206
Tabela 54 – Abordagem de HIS contida no PDP do Município de Farol.....	210
Tabela 55 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Goioerê.....	217
Tabela 56 – Abordagem de HIS contida no PDP do Município de Goioerê.....	220

Tabela 57 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Juranda.....	227
Tabela 58 – Abordagem de HIS contida no PDP do Município de Juranda.....	231
Tabela 59 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Nova Cantu.....	239
Tabela 60 – Abordagem de HIS contida no PDP do Município de Nova Cantu.....	248
Tabela 61 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Terra Boa.....	256
Tabela 62 - Abordagem de HIS contida no PDP do Município de Terra Boa.....	262
Tabela 63 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Ubitatã.....	271
Tabela 64 – Abordagem de HIS contida no PDP do Município de Ubitatã.....	279
Tabela 65 – Síntese da abordagem de HIS pelos planos diretores nos municípios pesquisados.....	291

## LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas  
AEIS – Área Especial de Interesse Social  
ATI - Avaliação Temática Integrada  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
C.H.P.E.P - Caixa de Habitação Popular do Estado do Paraná  
CADÚNICO - Cadastro Único do Governo Federal  
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção  
CCJ - Comissão de Constituição e Justiça  
CDCMAM - Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias  
CDM - Conselho de Desenvolvimento Municipal  
CDUI - Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CEIC - Comissão de Economia, Indústria e Comércio  
CF – Constituição Federal  
CGPAC - Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento  
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CNPU - Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas  
COEHIS - Conselho Estadual de Habitação de Interesse Social  
COHAB-CT - Companhia de Habitação Popular de Curitiba  
COHAB-LD - Companhia de Habitação Popular de Londrina  
COHAB-PG - Companhia de Habitação Popular de Ponta Grossa  
COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná  
COHESMA – Cooperativa Nacional de Produção de Moradias -  
COMCAM – Associação dos Municípios da Região de Campo Mourão,  
ConCidades - Conselho das Cidades  
CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia  
COPEL – Companhia Paranaense de Energia Elétrica  
CREA-PR – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná  
DF – Distrito Federal  
DFI – Seguro por Danos Físicos ao Imóvel  
DHAB - Departamento de Produção Habitacional  
DIAF - Diretoria Administrativa Financeira  
DICT - Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica  
DIPO - Diretoria de Programas e Obras  
DIPR - Diretoria de Projetos  
DUAP - Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários  
EIA – Estudo de Impacto Ambiental  
EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança  
FAMEPAR - Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná  
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial  
FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCP – Fundação da Casa Popular  
FCVS - Fundo de Compensação de Variações Salariais  
FDS – Programa Crédito Solidário  
FDU – Fundo de Desenvolvimento Urbano  
FEHRIS - Fundo de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social  
FGHAB - Fundo Garantidor de Habitação  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC – Fernando Henrique Cardoso (governo)  
FNA – Federação Nacional dos Arquitetos  
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana  
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde  
GEPAC - Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento  
HIS – Habitação de Interesse Social  
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil  
IAP – Instituto Ambiental do Paraná  
IAP - Institutos de Aposentadoria e Pensões  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IPARDES – Instituto paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPMF - Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira  
IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Rio de Janeiro,  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
ITBI – Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária  
LDU – lei de Desenvolvimento Urbano  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LPD – Lei do Plano Diretor  
MBES - Ministério da Habitação e Bem-Estar Social  
MC – Ministério das cidades  
MCidades – Ministério das Cidades  
MDU - Ministério do Desenvolvimento e Meio Ambiente  
MHU - Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
MIP – Seguro por Morte ou Invalidez Permanente  
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
MPO – Ministério de Planejamento e Orçamento,  
OGU - Orçamento Geral da União  
ONG – Organização não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAI – Plano de Ação e Investimentos  
PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação  
PAR – Plano de Arrendamento Residencial  
PD – Plano Diretor  
PDLI – Plano de Desenvolvimento Local Integrado  
PDP – Plano Diretor Participativo  
PDUOS - Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano  
PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social  
PERUAP - Programa Estadual de Urbanização e Regularização Fundiária de Assentamentos Precários  
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento.  
PlanHab.- Plano Nacional de Habitação  
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social  
PLS - Projeto de Lei do Senado  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PNDU –Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural  
PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana  
PPA –Plano Plurianual,  
PPI - Projetos Prioritários de Investimentos  
PROFILURB – Programa de financiamento de lotes urbanizados  
PROMORAR – Programa de Erradicação da Subhabitação  
PROUNI – Programa Universidade Para Todos no ParanáPSH rural - Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social Rural  
RM – Região Metropolitana  
RMC - Região Metropolitana de Curitiba  
Sanepar - Companhia de Saneamento do Paraná  
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SEAC – Secretaria Especial de Ação Comunitária  
SEHIS - Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social  
SEPURB - Secretaria de Política Urbana  
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
SisPAC - Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento  
SNH - Secretaria Nacional de Habitação  
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SNHM - Subsistema Nacional de Habitação de Mercado  
SNU - Solo não Urbanizável  
SU - Solo Urbano  
SU-EI/2 – Solo Urbano Estritamente Industrial  
SU-IS/1 - Solo Urbano de Interesse Social  
SUJU - Superintendência Jurídica  
SUR-NP - Solo urbanizável não Programado  
SUR-P – Solo Urbanizável Programado  
SUUR - Superintendência de Urbanismo

TR – Termo de Referência  
UBS - Unidades Básicas de Saúde  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UPA – Unidade de Pronto Atendimento  
UR - Solo Urbanizável  
VAF – Valor Adicionado Fiscal  
ZE – Zona Especial  
ZEIP – Zona Especial de Interesse Público  
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social  
ZEPA - Zona Especial de Proteção Ambiental  
ZEUE – Zona Especial de urbanização Específica  
ZR - Zona Residencial

## 1 INTRODUÇÃO

Após um período próximo à inanição na produção de habitação social e ausência de políticas habitacionais, que se deu com o encerramento das atividades do BNH – Banco Nacional de Habitação, a ascensão ao governo das lideranças populares trouxe uma nova expectativa de atendimento à demanda por moradias sociais. A política urbana nacional incorporou na última década instrumentos urbanísticos relevantes como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo, visando compatibilizar os interesses coletivos e garantir a gestão democrática da cidade. O planejamento urbano e a habitação social, embora sejam temas urbanos intrinsecamente ligados, por vezes têm trilhado caminhos opostos, alimentando o processo de segregação e de exclusão, seja nos grandes centros ou nos pequenos municípios onde a lógica de implantação de moradia social segue o mesmo modelo perverso: áridos conjuntos habitacionais periféricos, estandardizados e desprovidos de infraestrutura e serviços urbanos.

À aprovação do Estatuto da Cidade seguiu-se uma mobilização nacional para que as cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico e cidades situadas em áreas de significativo impacto ambiental (BRASIL, 2004), elaborassem seu plano diretor, através da Campanha Nacional de Elaboração de Planos Diretores Participativos.

O Governo do Estado do Paraná estendeu a obrigatoriedade a todos os municípios paranaenses, através do Decreto n.º 2.581/2004 e da Lei n.º 15.229/2006, independente do número de habitantes, da localização e do papel que estes municípios ocupavam no cenário estadual ou regional. Nas atas e listas de presença das audiências públicas do Plano Diretor A COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná, responsável por mais de 90% da produção de moradias sociais no Estado, não apresenta representantes, mantendo o produto por ela realizado à margem dos acontecimentos urbanos, demonstrando que habitação de interesse social e planejamento urbano parecem continuar a traçar diferentes caminhos, cada qual produzindo cidade (ou não) segundo seus preceitos e interesses.

Nesse contexto, a **hipótese** colocada por esta tese é a de que o diálogo entre o planejamento urbano e a Habitação de Interesse Social não se realizou, apesar de instrumentos urbanísticos relevantes de política urbana nacional, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo. O **objetivo** desta pesquisa foi verificar o efeito dos planos diretores participativos e do Estatuto da Cidade no desenho da legislação e da política urbana e habitacional nos pequenos municípios na direção de se estabelecer um diálogo entre o planejamento urbano e a habitação de interesse social. Para verificação da hipótese realizou-se um **estudo de caso** no conjunto dos pequenos municípios<sup>1</sup> da Mesorregião Centro-Occidental do Paraná, buscando identificar quais as respostas à habitação de interesse social foram dadas pelo Plano Diretor Participativo elaborado à luz da vigência do Estatuto da Cidade e qual o seu reflexo espacial quanto à inserção urbana na cidade existente

Há de se reforçar que a exclusão e segregação não se limitam às metrópoles, grandes e médias cidades. Ao contrário, atingem inclusive os pequenos municípios, onde a escala permite evitar a complexidade dos problemas como nos grandes centros, fugindo da adoção de soluções importadas e padronizadas. Entretanto, o que se encontra nestas pequenas localidades é a disseminação da mesma lógica da segregação, com a repetição de um modelo que comprovadamente não confere maior acesso à cidade e não cumpre a função social da propriedade e da cidade.

O Brasil possui 5.565 municípios; destes, 70,33% possuem população total até vinte mil habitantes e concentram 17,12% da população. No Estado do Paraná 78,20% dos municípios são considerados pequenos, agrupando 24,58% da sua população total. Portanto, o conhecimento de como os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade foram aplicados aos pequenos municípios, o reflexo da nova legislação no provimento de Habitação Social e de como a administração pública local se apoderou ou não da forma de gestão participativa que agora deverá ser implantada, é ponto de partida para se pensar os pequenos municípios como realmente são: pequenos, núcleos urbanos concentrados, com distâncias vencidas a pé, relativa facilidade de aglutinação da população em torno das temáticas urbanas sem, no

---

<sup>1</sup> Araruna, Engenheiro Beltrão, Farol, Goioerê, Juranda, Nova Cantu, Terra Boa e Ubitatã.

entanto, a garantia da participação efetiva da comunidade no debate das questões urbanas.

Esta tese estrutura-se em 3 partes principais: inicia-se com a introdução; em seguida o capítulo 2 expõe uma linha do tempo das políticas e programas de habitação social adotadas pelo Governo Federal, desde a fundação da Casa Própria, passando pelo Banco Nacional de Habitação até chegar à criação do Ministério das Cidades em 2003. Esta parte apresenta ainda o caminho percorrido pela Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, desde a sua formulação como PL-775 até a sua promulgação em julho de 2001. Apresenta também uma explanação acerca da Campanha Nacional de Elaboração de Planos Diretores Participativos lançada pelo ministério das Cidades em 2004. Discorre ainda sobre a Campanha de Planos Diretores no Estado do Paraná e de como se dá a produção de habitação social pelo Estado através da COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná, órgão responsável por mais de 90% da construção de moradias de interesse social nos municípios selecionados e aborda o PAC I e II e o PMCMV no Estado.

O capítulo 3 discorre acerca dos materiais e métodos utilizados, demonstrando os caminhos que a pesquisa percorreu para chegar à comprovação da hipótese e aos objetivos propostos. Faz-se ainda uma explanação acerca da Mesorregião Centro-Occidental e o papel que os municípios selecionados desempenham na região.

Em seguida, o capítulo 4 apresenta a pesquisa de campo realizada em sete pequenos municípios. Apresenta os dados e informações obtidos através das consultas nas prefeituras municipais, nos órgãos estaduais e aos volumes dos Planos Diretores Participativos, no que concerne à habitação de interesse social e sua configuração na malha urbana; à regulamentação contida na legislação urbanística, de que maneira se refere à habitação social e qual os instrumentos do estatuto da cidade que o plano diretor se vale para fazer cumprir o acesso à cidade.

Ainda que esta pesquisa concentre-se em uma das Mesorregiões do estado, os fatos aqui identificados podem ser comuns a outros municípios, tanto do Paraná como de outros Estados, estendendo a compreensão do processo de planejamento

recente que tomou conta do país com o objetivo de fazer frente às velhas práticas no trato da questão habitacional.

## **2 O RELATOS DA TRAJETÓRIA URBANA PÓS-BNH**

Em um momento de renovação, no qual novas políticas e práticas são disseminadas em campos já muito calejados pela insistente experimentação governamental, cabe uma referência ao já executado no âmbito das políticas públicas urbanas e da questão da habitação social. Um olhar cronológico acerca dos temas sugeridos vislumbra toda a trajetória da ação do estado, possibilitando o confronto de antigas e novas práticas.

Neste contexto, será abordada a condução de política urbana pelo Governo Federal no período compreendido entre a extinção do BNH – Banco Nacional de Habitação e a criação do Ministério das Cidades, mais precisamente ao tratamento dado à habitação para população de baixa renda, através de Leis, Programas e Ações. Posteriormente, será versado a respeito da política urbana propriamente dita, da aprovação da Lei 10.257 de julho de 2001- Estatuto da Cidade, apresentando o processo de tramitação do PL-775 até a sua promulgação em julho de 2001, demonstrando as contribuições e entraves do Estatuto da Cidade dentro da dinâmica urbana na promoção de uma cidade mais justa.

Em seguida, inicia-se a discussão acerca da ação governamental da união após a criação do Ministério das Cidades, suas políticas em relação ao planejamento do território e abordagem à questão habitacional, com vistas ao embasamento teórico no qual se dá o objeto desta pesquisa.

Antes de iniciar a discussão referente ao período compreendido entre 1986 (ano de extinção do BNH) e 2001 (ano de aprovação do Estatuto da Cidade), será abordada a vertente histórica que culminou na criação do BNH, SFH, FGTS e SBPE em um breve relato, apenas para que se possa situar cronologicamente os acontecimentos e entender os meandros das políticas urbanas, ou da falta delas, que caracterizaram a ação governamental no provimento de moradias para a população de baixa renda.

## 2.1- O Urbano e a Habitação

O Estado iniciou a sua atuação na produção de habitação através da construção de conjuntos habitacionais e da concessão de financiamentos através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP's e da Fundação da Casa Popular, primeiros órgãos federais no trato da questão. (BONDUKI, 2004). Os Institutos de Pensão marcaram a atuação de arquitetos e urbanistas na produção de moradias populares onde, de acordo com Bonduki (2004, p. 127) as moradias eram concebidas não somente como abrigo, mas continham um viés reformista, com a introdução de “tendências urbanísticas inovadoras” e a busca por espaços coletivos qualificados, com a associação entre moradias e equipamentos sociais, indo de encontro com o “modelo de desenvolvimento promovido pelo Estado”, (BONDUKI, 2004, p. 163).

A prática de grandes conjuntos habitacionais, onde houve “uma incorporação apenas parcial dos princípios da arquitetura moderna” (BONDUKI 2004, p.134) perdura até os dias atuais, onde grandes áreas rurais são transformadas em lotes com suas casas isoladas, sem, contudo, apresentar os equipamentos urbanos que caracterizaram a produção dos arquitetos modernistas. Ao invés, tem-se a construção de imensos e áridos conjuntos habitacionais segregados, com baixa qualidade, tanto arquitetônica como construtiva das habitações, expulsando a população pobre para áreas cada vez mais distantes, dificultando o acesso aos locais de trabalho e de oportunidades,

Mas ainda estava longe da produção dos IAPs se constituir em uma política para o setor habitacional, visto que seus objetivos estavam calcados na produção rentista, ou seja, a construção de moradias com vistas à obtenção de retorno dos investimentos através da locação dos imóveis. Os IAPs “limitavam-se a atender os trabalhadores inseridos no mercado formal” e com o objetivo de sanear as contas priorizavam “empréstimos habitacionais para o mercado médio” (CARDOSO 2007, p. 01) e “Ao manter a propriedade... os IAPs preservavam e valorizavam um patrimônio que gerava renda de aluguel.” (BONDUKI 2004, p.107).

Outra investida do Governo Federal na tentativa de produzir moradias populares foi a criação da Fundação da Casa Popular em 1º de maio de 1946. Como um órgão federal surgido única e exclusivamente para a solução do problema da

habitação, seus resultados, se comparados com os IAP`s que não tinham como função principal a habitação social, foi irrisória. De acordo com Bonduki (2004) a FCP produziu em 18 anos de existência 143 conjuntos totalizando 18.123 unidades, enquanto que os IAPs no mesmo período edificaram 123.995 unidades, sem contar os financiamentos voltados para a classe média.

Vale salientar que estas medidas eram totalmente descoladas de qualquer política pública de desenvolvimento urbano constituindo-se em ações pautadas pela pressão da falta de moradias e dos altos preços dos aluguéis.

Em uma estratégia populista, o regime militar cria em 1964 o Banco Nacional de Habitação - BNH. É consenso entre vários autores a importância deste órgão para a política habitacional brasileira (RIBEIRO,1996; BONDUKI, 2008; ARRETCHE, 2000; FREITAS, 2004). Bolaffi (1980, p.167) afirma:

“...o BNH foi criado muito mais para atender aos requisitos políticos, econômicos e monetários dos Governos que conduziram ao efêmero “milagre” brasileiro, do que para solucionar o verdadeiro problema da habitação” [grifo do autor].

O BNH surge em um momento em que o país atravessa uma grave crise, onde tem-se um “crescimento explosivo da demanda por habitações urbanas...em um contexto fortemente inibidor do investimento na área” (SANTOS 1999, p.10). A demanda se dá devido ao incremento populacional nas áreas urbanas e a evasão de investimentos pela aceleração inflacionária, taxas de juros fixas e políticas de controle dos aluguéis (Lei do Inquilinato)<sup>2</sup>.

O Banco representou um marco na ação governamental sobre a questão habitacional, visto que instituiu “um conjunto de mecanismos institucionais e financeiros” (ARRETCHE 2000, p.79) voltados exclusivamente para viabilizar a construção de moradias para a população de baixa renda. Estes mecanismos influenciaram as políticas de habitação até os dias atuais e apresentam segundo Cardoso (2003, s/p): “os seguintes elementos fundamentais

---

<sup>2</sup> Decreto-Lei 4598/42, congelou os aluguéis residenciais com base no valor cobrado em 31/12/1941 por dois anos. Aqueles que descumprissem as determinações da Lei incorriam em crime contra a economia popular a serem julgados pelo Tribunal de Segurança Nacional. (BONDUKI, 2004).

- Criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados (apoiado no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço e no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), chegando a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional;
- Criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, a nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, em nível descentralizado, pelos órgãos executivos;
- Criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou principalmente a nível regional, a partir de critérios definidos centralmente; e
- Criação de uma rede de agências em nível local (principalmente estadual), responsáveis pela operação direta das políticas”.

O BNH atuava como órgão público federal centralizador, de onde emanavam os recursos e as políticas a serem aplicadas no setor habitacional. Para promover a produção de habitação, o banco contava com recursos oriundos do FGTS<sup>3</sup> e do SBPE<sup>4</sup>, sendo o primeiro exclusivamente à produção habitacional social e o segundo “serviam para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras” (SANTOS, 1999, p.11).

A representatividade do BNH para a produção de moradias populares no Brasil é inegável. Arretche (2000, p. 79) atenta para o fato de nunca se ter notícia de uma articulação política em torno de programas habitacionais o qual “viabilizou índices de produção habitacional sem precedentes na história do país”. Do ponto de vista quantitativo, a produção do banco em 28 anos de atuação apresenta números expressivos: o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de novas moradias, destas 2,4 com recursos oriundos do FGTS, para o setor popular e 1,9 milhões com recursos do SBPE para atender à classe média. Para Maricato (2001, p. 20):

Foi com o Banco Nacional de Habitação (BNH) [...] que as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades.

---

<sup>3</sup> O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi criado em 1966 através do Decreto federal N.º 5.107 de 13 de setembro e é constituído através de contribuição compulsória de 8% dos trabalhadores do setor formal da economia. (CYMBALISTA, 2004; SANTOS, 1999).

<sup>4</sup> Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, “conjunto da captação de letras imobiliárias e cadernetas de poupança.” (SANTOS, 1999:10).

Além de moradias, o SFH atuou no saneamento através da criação do Plano Nacional de Saneamento, PLANASA. Anteriormente à criação do Sistema nacional de Saneamento, as redes de abastecimento de água e esgotos estavam sob a responsabilidade de empresas municipais, o que gerava uma oferta insuficiente dos serviços e a impossibilidade de sua ampliação (ARRETCHE 2000). A atuação do PLANASA foi tão decisiva que no censo de 2000, 90% da população brasileira era atendida por rede de água tratada.

Mesmo com uma produção expressiva e apresentar, pela primeira vez na história das políticas urbanas, uma delas somente dedicada à questão habitacional e de saneamento, a atuação do BNH deixou a desejar no atendimento à população de baixa renda nas cidades brasileiras. Com a utilização somente de “recursos retornáveis” e adoção de “financiamentos bancários”, acabou por excluir parte da população pobre do mercado habitacional estatal, sem contar com a expulsão dos mutuários para fora da cidade, fixando-os nas franjas urbanas. Bolaffi (1980) afirma que apenas 9% do total de investimentos do BNH foram destinados à famílias pobres, que possuem renda entre 1 e 5 salários mínimos.

Foi neste período em que mais cresceu a população favelada e moradora de loteamentos irregulares em habitações autoconstruídas nas periferias, desprovidas de qualquer urbanidade, saneamento básico (redes de abastecimento de água e de coleta de esgotos), transporte coletivo e equipamentos urbanos, em “um intenso processo de urbanização informal e selvagem”, única alternativa para a maioria da população desassistida pelo Estado (BONDUKI, 2008, p.74).

Diante da ineficiência do BNH em atender às camadas de baixa renda da população, àquelas com renda inferior a três salários mínimos, o governo federal adota, a partir de meados da década de 1970, programas alternativos, baseados na autoconstrução, o PROFILURB, PROMORAR e João de Barro.

O PROFILURB – Programa de financiamento de lotes urbanizados consistia no financiamento de lotes urbanizados, dotados de água, luz e ligação à coleta de esgoto, sendo que a construção da unidade ficaria a encargo do trabalhador. O PROMORAR – Programa de Erradicação da Subhabitação, tinha como objetivo erradicar favelas ou promover a sua urbanização e financiava unidades habitacionais

até 24 m<sup>2</sup>. O Programa João de Barro atendeu prioritariamente as cidades do interior, com financiamento do terreno e de material de construção. (BUENO, 2000).

A lei federal n.º 4.388 de 21 de agosto de 1964 que criou o BNH, também instituiu o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, sendo suas atribuições, entre outras, prestar serviços de assistência técnica a estados e municípios para a elaboração de planos diretores (FERREIRA, 2007).

Mas foi em 1966 através do decreto federal n.º 59.917 de 30 de dezembro que as funções do SERFHAU foram regulamentadas, apresentando como tarefa “a elaboração e coordenação das políticas nacionais de planejamento local integrado”, estabelecendo normas e roteiros destinados aos planejadores, bem como modelos de legislações, assistência técnica e a disseminação de experiências (FERREIRA 2007, p.48).

Neste período disseminaram pelo país as práticas dos Planos Diretores como condutores da política de intervenção nas cidades e que se findaram em “planos de gaveta” elaborados por consultorias alheias ao cotidiano do município e desprovidos de qualquer leitura realista de porções do território urbano, onde crescem as demandas por serviços públicos que, para Cymbalista (2008, p. 02): “Essa onda de planos diretores [...] de costas voltadas para a participação e portadora de propostas, resultando em planos ineficazes, que permaneceram nas gavetas dos planejadores”. Villaça (2000, p. 03) vai mais longe e afirma que o crescimento desordenado de porções do território urbano ocupadas pela população de baixa renda em nada se deve à falta de planejamento e que “a má qualidade urbana e habitacional” se dá mais pela falta de investimentos que de planos. Foi então que o Brasil assistiu a uma grande onda de construção de planos diretores nas cidades grandes e médias, em sua maioria financiados pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que vinculava repasses de recursos aos municípios à existência dos planos diretores.

Esse modelo de intervenção do estado na política urbana privilegiou as classes médias e altas, desconsiderou a questão do solo urbano e ainda não fez frente à problemática da moradia popular, ao invés, promoveu a exclusão e segregação quando construiu imensos e áridos conjuntos habitacionais nas franjas das cidades (LIMA 2010) distante dos centros de trabalho e de consumo de “bens urbanos”,

conferindo, sempre, mais urbanidade às elites que ocupam a porção legal do território. Para Ferreira (2007), o planejamento urbano no Brasil foi marcado por políticas públicas que reforçaram o domínio das elites através de planos tecnicistas e burocráticos, prioridade para o transporte individual, investimentos focados na cidade formal e abandono da periferia das cidades pelo Estado.

Mais adiante o tema do planejamento urbano a partir da elaboração de Planos Diretores será retomado em uma abordagem mais específica para o Estado do Paraná, demonstrando que a exclusão e segregação não são uma exclusividade dos grandes centros urbanos, cidades pequenas sofrem com a implantação de conjuntos habitacionais em terrenos periféricos e com a ação do poder público na reprodução perversa do modo de enfrentamento da habitação social observada nas grandes cidades.

A partir deste breve relato acerca da política habitacional praticada no Brasil apontam-se momentos importantes e que influenciam até hoje o modo de produção de moradias para as camadas de baixa renda: a atuação dos Institutos de Pensão, passando pela Fundação da Casa Popular e culminando na maior expressão de Política Habitacional do país, o Banco Nacional de Habitação; e o SERFHAU, órgão que disseminou a prática de elaboração de Planos Diretores entre os estados e municípios.

No próximo item a abordagem se dará do período que compreende a extinção do BNH até a criação em 2003 do Ministério das Cidades, marco da atuação da União na questão urbana.

### **2.1.1- Políticas Urbanas: Pós- BNH ao Ministério das Cidades**

“O problema é essencialmente político. Os grandes problemas sociais são sempre antes políticos do que técnicos, na medida em que a sua solução ou a tolerância explícita ou implícita da sua persistência implicam opções que resultam do confronto de valores, interesses e pressões sociais contradutórios.” (BOLAFFI 1980, p.168).

O findar da ditadura militar e a perspectiva do governo civil, após 21 anos do comando do país nas mãos dos militares, trouxe consigo a expectativa sobre a atuação estatal nas políticas públicas urbanas, com a reestruturação do SFH e do BNH e da adoção de uma política habitacional que realmente traduzisse as demandas tanto na produção de moradias para a classe pobre, como uma definição justa de distribuição do solo urbano (BONDUKI, 2008). No entanto, atendendo a questões políticas, como bem expôs Bolaffi (1980) (citação na introdução deste item), o BNH foi extinto sem que houvesse quem o substituísse, apesar da sua contribuição para questão habitacional brasileira já assinalada anteriormente, “Na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação.” (BONDUKI 2008, p.75).

O cenário do setor habitacional no início de 1985 quando da implantação da chamada Nova República é descrito resumidamente por Azevedo (1996, p.79):

“baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do Sistema, movimento de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades poderiam resolver a crise do Sistema sem a penalização dos mutuários”.

Em uma última tentativa de enfrentamento da crise instalada, foi criado pelo governo um grupo de trabalho de alto nível com a missão de definir propostas que pudessem trazer soluções aos problemas do sistema, no entanto após trinta dias de discussões os integrantes das entidades envolvidas<sup>5</sup> não obtiveram êxito. No contexto formado o governo decide ceder às “pressões e contrapressões, mobilização de parlamentares, partidos e muita discussão interna” (AZEVEDO, *op. cit*) e concede um elevado subsídio aos mutuários.

Esses subsídios não lograram a crise instalada no SFH, pelo contrário, decretaram a falência do Sistema, apesar de ter contribuído para diminuir “as taxas de inadimplência e, conseqüentemente, aumentar a liquidez de curto prazo” (SANTOS 1999, p. 18) teve como resultado um “rombo” no FCVS, fundo responsável pelo equilíbrio atuarial do sistema. Simonsen (1991) citado por Santos (1999) coloca como

---

<sup>5</sup> Entidades envolvidas: “Comissão Nacional dos Mutuários – CNM, Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Estatísticos – DIEESE, Associação Brasileira das COHABs – ABC e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e de Poupança – ABECIP”. (AZEVEDO, 1996: 79).

consequência o valor irrisório das prestações que estavam na faixa de 5% a 10% dos aluguéis correspondentes, o que não cobria os juros dos saldos devedores e não havendo retorno de caixa, impossibilitava o sistema de conceder novos financiamentos em volume expressivo.

A conta não fecha.

Essa aparente generosidade do Governo abrandou os ânimos do movimento dos mutuários e confirmou o caráter “redistributivo às avessas” (RIBEIRO & AZEVEDO, 1996) de recursos, pois o SFH financiou apenas 33,3% do total de unidades para as camadas de baixa renda, sendo o restante distribuído em as classes média e média-alta, onde os recursos advinham da população pobre, ou seja das cadernetas de poupança e do FGTS. Assim os maiores beneficiados dos subsídios foram aqueles que menos precisavam deles no momento.

O BNH foi extinto em 1986 no governo de José Sarney.

Nos anos que se seguiram a questão habitacional percorreu uma “verdadeira *via crucis*” (ARRETCHE, 2000), vagando de um ministério a outro sem que houvesse a formulação e implementação de programas de desenvolvimento urbano no âmbito nacional, “caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema” (BONDUKI, 2008, p.76) e ainda a falta de “uma política consistente e de um plano de governo que priorizasse o atendimento à população de baixa renda.” (FREITAS, 2004, p.21).

Com a incorporação do BNH à Caixa Econômica Federal, o setor sofre uma crise institucional, onde a nova instituição não estava preparada para atuar na gestão de programas habitacionais. Este fato fica claro tanto que na CEF, a questão habitacional ficou a encargo da setorização, ao contrário no BNH que contava com funcionários qualificados e tinha a questão habitacional como atividade-fim (SANTOS, 1999).

Os vários ministérios que acolhem o setor habitacional vão se transformando entre 1986 e 1989, começando com o Ministério do Desenvolvimento e Meio Ambiente (MDU), que passou a ser Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), depois Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES), sendo extinto 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior

(SANTOS, 1999). Lembra ainda Santos (1999, p. 19) o conturbado período como “uma imensa confusão com constantes reformulações nos órgãos responsáveis pela questão urbana”.

O referido autor chama a atenção para o desmantelamento das atribuições do setor habitacional, que estavam concentradas no BNH e passaram para vários outros órgãos: o Banco Central passou a gerenciar o SBPE, a Caixa Econômica Federal ficou encarregada da gestão do FGTS e agente financeiro do SFH, o ministério do momento responsável pela política habitacional e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária com a missão de gestão dos programas habitacionais alternativos. Este desmanche é ressaltado por Bonduki (2008, p. 75) quando afirma:

“Com o fim do BNH, perdeu-se uma estrutura de caráter nacional que, mal ou bem, tinha acumulado enorme experiência na área, formados técnicos e financiado a maior produção habitacional da história do país. A política habitacional do regime militar podia ser equivocada, como já ressaltamos, mas era articulada e coerente”.

Este quadro aliado à recessão econômica da década de 80, provocou uma drástica redução no número de financiamentos habitacionais contratados pelo FGTS, agravando ainda mais o setor de produção habitacional para a camada da população com rendimentos até 3 salários mínimos. De acordo com Arretche (2000), entre 1970-83 o FGTS financiou uma média de 230 mil contratos anualmente, caindo para uma média de 98 mil entre 1984-88 e para, aproximadamente, 32 mil em 1989.

Mas este fato não indica que a população de baixa renda deixou de ser atendida. No governo de José Sarney foi criada a SEAC – Secretaria Especial de Ação Comunitária, o qual estava atrelado o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais destinado, destinado a famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos, comumente descartadas dos programas tradicionais (Azevedo, 1996) com recursos do Orçamento Geral da União – OGU e não do SFH. O programa teve como meta a construção de 550 mil unidades em dois anos, sendo financiadas pelas Companhias Estaduais ou Municipais. Destaca-se que, no mesmo período, apenas 150 mil foram financiadas e que aproximadamente mais de um terço não tenham sido construídas, devido, entre outros fatores, ao baixo financiamento de cada unidade, altíssima inflação e mau gerenciamento dos recursos. O referido autor destaca que, apesar dos entraves:

[...] foi a primeira vez na trajetória da política popular brasileira que um programa alternativo apresentou melhor desempenho quantitativo que os convencionais.” (AZEVEDO, 1996, p. 83).

Apesar de atender a uma faixa de renda que vinha sendo negligenciada, este programa alternativo foi objeto da má utilização dos recursos públicos, contribuindo para enfraquecer o sistema e aumentar a centralização da política habitacional. O IPEA (1989) citado por Santos (1999, p.20)) descreve a atuação do governo da época na área habitacional: “um conjunto de ações segmentadas, sem articulação adequada a uma política consistente e coerente com os objetivos expressos nos planos de governo, que determinam tratamento prioritário à população de baixa renda”.

O programa acabou juntamente com o mandato do primeiro presidente civil da Nova República.

Com a promessa de “caça aos marajás”, Fernando Collor de Mello assume a presidência da república em 1990. Sendo o primeiro presidente civil eleito pelo voto direto desde 1960, gerou certa expectativa quanto ao seu governo.

Na questão habitacional, o referido governo limitou-se a reproduzir o seu antecessor no que concerne à adoção de políticas para o setor, ou seja, ações de caráter emergencial, descoladas de uma visão mais ampla da problemática urbana em geral e da habitação em particular. Santos (1999) descreve o período como o da desvinculação de programas habitacionais dos de saneamento e desenvolvimento urbano, contrariando o consenso que a integração destes programas confere melhores resultados sociais. Período marcado também pela má qualidade das habitações produzidas e pelo mau gerenciamento dos recursos, principalmente do FGTS.

No governo Collor o setor habitacional passou do extinto Ministério do Interior para o recém criado Ministério da Ação Social. Segundo Freitas (2004, p. 23-24) o assistencialismo do governo Collor, de caráter seletivo, cujo parâmetro de corte era a renda da população, contribuiu de sobremaneira para a formação de “guetos” de baixa renda, segregados e excluídos do tecido urbano. Estas primeiras decisões tomadas pelo novo governo tiveram como efeito a reversão do “esforço feito pelo governo anterior que [...] instituiu o tratamento da habitação como questão urbana e regional, resultado de seus processos de desenvolvimento econômico e social”.

Dentre os vários programas habitacionais<sup>6</sup> criados durante este governo, destaca-se o PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação. De caráter emergencial, o dito programa propôs financiar, totalmente com recursos do FGTS e juros reais de 3,5% e 5% ao ano para o mutuário final, 245 mil moradias em 180 dias. As famílias deveriam possuir renda mensal de até 5 salários mínimos. O PAIH atuaria em três frentes: “programa de moradias populares” (unidades acabadas), “lotes urbanizados” (com a opção de cesta básica de materiais) e “programa municipal para habitação popular” (unidades acabadas e lotes urbanizados) (AZEVEDO, 1996).

Azevedo (1996, p.27) salienta ainda que além do prazo inicial ter se alongado para mais de 18 meses e, do total de unidades previstas, 210 mil foram efetivamente financiadas, isto devido a um aumento do custo unitário de cada unidade. Freitas 2004 atenta para o fato de mais um programa habitacional que não consegue atender à camada de baixa renda: “Entretanto, as famílias cuja faixa de renda se situava entre 0 e 3 salários mínimos não conseguiriam adquirir a moradia, se à elas fossem repassados todos os custos”.

Com o *impeachment* de Collor em 1992, assume o vice-presidente Itamar Franco, que busca uma maior aproximação da população de baixa renda com a habitação social através da instituição de dois programas: o Habitar Brasil e o Morar Município, o primeiro destinado a municípios com população acima de 50 mil habitantes e o segundo, a municípios de menor porte.

O MBES, ministério do governo Collor concedeu financiamentos muito acima de sua capacidade, o que acabou por comprometer em muito os recursos do FGTS, implicando na suspensão de contratos novos entre 1992 e 1995 (ARRETCHE, 2000), sendo que os desembolsos realizados no período foram no sentido de cumprir os contratos já existentes, “A utilização predatória dos recursos do FGTS [...] teve consequências graves sobre as possibilidades de expansão do financiamento

---

<sup>6</sup> “Durante o governo Collor foram criados os seguintes programas habitacionais: Programa Empregador Popular, Programa de Habitação Popular e Programa de Cooperativas, com recursos do FGTS; Programa de Construção e Recuperação de Áreas Degradadas, com recursos do Orçamento da União, e o Plano de Ação Imediata para Habitação - PAIH, com recursos do FGTS e dos municípios/agentes promotores. O Ministério de Ação Social também criou os programas Prosanear e Prosege para financiamento de obras de saneamento executadas por órgãos municipais ou concessionárias estaduais.” (Bueno 2000, p.33).

habitacional, levando à suspensão [...] de qualquer financiamento...” (CARDOSO, 2002-2003, s/p). Este fato acabou por engessar as ações no campo de produção de moradias populares do governo que assumia.

Para que os municípios pudessem receber recursos federais na contratação dos programas Habitar Brasil e Morar Município, era necessário a criação de um Conselho (estadual ou municipal), o qual recebia os recursos e a “uma contrapartida financeira dos governos estaduais ou municipais (10% dos investimentos federais para regiões menos desenvolvidas e 20% para as demais).” (LIMA, 2010, p.42-43). Ainda segundo Lima (2010), o projeto previa a participação de entidades associativas locais, construção de moradias, urbanização de favelas, lotes urbanizados e melhoria das habitações.

O desenho de uma participação na constituição das políticas públicas trouxe mudanças que “aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas em questão, e constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área da habitação popular.” (SANTOS, 1999, p. 21). O autor atenta que a importância destes programas foi tal que acabaram por influenciar as gestões posteriores, ou serviram como modelo para a formulação de programas semelhantes. Bueno (2000, p. 33) também salienta os resultados destes programas: “Estes programas, embora com resultados numéricos pouquíssimos expressivos (cerca de 18 mil unidades construídas até 1994), inauguraram um novo pensamento sobre a política habitacional no país”. E complementa: “...o programa Habitar Brasil, que possibilitou que algumas prefeituras pudessem, pela primeira vez, experimentar e aprimorar projetos de urbanização de favelas com o apoio do governo federal” (BUENO, 2000, P. 34).

Apesar do avanço apresentado pelos programas descritos, como a formação de conselhos na gestão da política habitacional compostos por membros indicados pelo governo, além da participação de representantes da sociedade civil, Azevedo (1996, p.87) aponta: “a criação de fundos específicos, que permitiriam em princípio, verbas constantes e específicas para a produção de habitação popular, além de evitar possíveis tentativas de desvios de recursos repassados pela União...”, os referidos programas apresentavam entraves. Entre os problemas verificados, está a

padronização de todos os entes federativos, excluindo as diferenças regionais e exigindo que todos os municípios instituíssem fundos e conselhos que, em muitos casos, figuravam como pro-forma, não representando uma efetiva participação da população no processo de produção habitacional.

Outro ponto a ser considerado é que a criação de fundos e conselhos estaduais e municipais não logrou a formação destes instrumentos no nível federal, com o agravante de serem fragilizados institucionalmente pela adoção de recursos oriundos de fontes provisórias (IPMF) e de verbas orçamentárias de parlamentares. (AZEVEDO, 1996).

As políticas públicas em geral, e a de habitação social em particular praticadas pela chamada Nova República e por seus posteriores governos não conseguiram responder à demanda instalada durante o período que mais se produziu habitação no Brasil, o do funcionamento do BNH. Reproduzindo as práticas de privilégio às camadas média e média-alta renda, as ações pontuais realizadas pelos vários ministérios estavam desprovidas do compromisso com a formulação de um sistema ao nível federal que pudesse dar enfrentamento à questão.

O que se viu na Nova República (governos federais de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco), foi o crescimento dos programas ditos alternativos, onde havia a contrapartida da população por meio de sistemas de mutirões e de auto-construção, com o objetivo de reduzir os custos dos empreendimentos através do barateamento da mão-de-obra (LIMA, 2010).

Fernando Henrique Cardoso assume a presidência em janeiro de 1995, extinguindo o MBES e criando a Secretaria de Política Urbana – SEPURB, atrelada ao MPO – Ministério de Planejamento e Orçamento, responsável pela formulação e gestão do PNH – Política Nacional de Habitação (OLIVEIRA, 2000 citado por CARDOSO, 2007).

Santos (1999) caracteriza o modelo de intervenção da União na questão habitacional através do SFH como esgotado, regressivo e insuficiente. *Esgotado* pelas sucessivas dificuldades na obtenção de recursos, baseados no FGTS que vê seu fluxo oscilar já que é composto por um percentual dos salários dos trabalhadores, ficando à mercê do número de empregos formais e à quantidade de saques efetuados por parte

dos trabalhadores demitidos. (CARDOSO, 2007); *Regressivo*, por ter beneficiado as classes média e média-alta; e *Insuficiente* devido ao fato de que em 30 anos “o SFH produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país” (SANTOS, 1999, p. 22).

De acordo com Arretche (2000, p. 93), o governo FHC foi marcado pela abertura ao setor privado e à descentralização, “Neste sentido, a abertura do setor aos investimentos privados, a utilização de recursos externos e o co-financiamento de estados e municípios impõem-se como uma necessidade”. Ainda segundo a autora (2000, p. 94), o governo federal entendia que deveria haver uma distinção entre “as funções de regulação e controle dos serviços prestados e a função de execução de programas”, sendo que as primeiras devem ser realizadas pelo poder público e a segunda de responsabilidade de agentes privados ou públicos.

Foi neste âmbito que estados e municípios puderam desenvolver políticas e práticas próprias, de acordo com suas necessidades. Nota-se que este fato não é exclusividade do governo que se inicia, teve suas raízes nos chamados programas alternativos que, com a postura atual, ganhou força e influenciou as políticas urbanas subjacentes.

O governo FHC, ao tratar a habitação no âmbito da Política de Desenvolvimento Urbano, “propõe que os programas habitacionais – além de flexíveis para atender a diferentes setores sociais – sejam pensados de forma integrada aos de saneamento ambiental, infraestrutura social e transporte urbano.” (AZEVEDO, 1996, p. 92).

Neste contexto, a PNH procurou atuar em três frentes segundo Lima (2010): a) financiamento a estados e municípios (a fundo perdido ou subsidiado) com vistas à reurbanização de áreas habitacionais degradadas para famílias com renda inferior a 3 salários mínimos; b) financiamento a longo prazo para construção ou melhorias de habitações para população com renda mensal até 12 salários mínimos; e c) ação voltada para a melhoria e desempenho do mercado habitacional.

Para cumprir as ações acima descritas, o governo lançou mão dos Programas Habitar Brasil e Pró-Moradia destinados às famílias com renda inferior a 3 salários mínimos; o Habitar Brasil, com financiamento do OGU e o Pró-Moradia

fomentado pelo FGTS, destinados a estados e municípios e para serem aplicados em urbanização de favelas, regularização fundiária e produção de lotes urbanizados (LIMA, 2010).

A liberação de recursos para estes dois programas estava condicionada à apresentação, pelos requerentes, de uma rigorosa documentação a constar no projeto, às agências federais que decidiam sobre a liberação ou não, levando-se em conta “a disponibilidade de recursos; a qualidade técnica do projeto, sua relação custo-benefício, sua adequação aos objetivos do programa, etc.” (SANTOS, 1999, p. 23).

A distinção básica destes dois programas que, aparentemente parecem iguais, é a forma de financiamento que cada um disponibiliza o que pode comprometer em muito o atendimento à demanda. O Habitar Brasil utiliza recursos do OGU, a fundo perdido, não necessitando, portanto de serem repostos. Já o Pró-Moradia que se utiliza do FGTS, tem a obrigatoriedade de ressarcimento para recompor seus fundos, fazendo com que as exigências financeiras, principalmente quanto à capacidade de endividamento de estados e municípios, sejam mais rígidas que para o Habitar Brasil.

Assim, só recebem recursos os municípios que podem pagar por eles, os mais ricos. Os que não se enquadram nas regras determinadas pela Caixa Econômica Federal, ou seja, os mais pobres acabam por não conseguir aprovar seus projetos, gerando uma discrepância regional e um círculo vicioso, onde os municípios que mais necessitam, são os que menos obtêm recursos federais para a habitação social.

Neste contexto, os governos locais passaram a procurar alternativas que pudessem solucionar a falta de moradias para a população de baixa renda, ocupando o vazio da “não-política federal” adotando “um novo padrão descentralizado de política pública, com alto grau de inovação” (Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2000, p. 02).

Bonduki (2000), Cymbalista (2004), Cardoso e Ribeiro (2002), Abiko (2002), entre outros, destacam o papel que os municípios assumem diante da problemática habitacional social. Pode-se afirmar que o início da intervenção dos municípios na questão se deu com a Nova República, onde os recursos não retornáveis e as exigências perante a capacidade de endividamento de estados e municípios culminou em um processo de descentralização das políticas habitacionais.

Salienta-se as iniciativas de algumas prefeituras na ânsia de solucionar a questão de moradias em seu território. Entre elas figuram a prefeitura de São Paulo na administração de Luiza Erundina; a prefeitura de Recife no reconhecimento das favelas e instituição das ZEIS; o município de Diadema na delimitação das AEIS, tanto para áreas já ocupadas como na definição de novos territórios de habitação social. Cymbalista (2004, p. 42) resume as experiências municipais em habitação deste período:

...as experiências municipais revelam uma série de outros elementos fundamentais para uma política habitacional bem sucedida: sua diversificação, sua articulação com a política fundiária e talvez principalmente a participação e a co-responsabilização dos atores sociais na realização da política.

Visando atender a camada de população com renda mensal entre 4 e 12 salários mínimos, o governo cria a Carta de Crédito, com recursos do FGTS, financiando cerca de US\$ 5 bilhões entre janeiro de 1995 e junho de 1998. De posse da Carta de Crédito, obtida através da comprovação junto à Caixa Econômica Federal que a renda mensal está dentro da faixa-alvo do programa, o requerente recebe o aval do banco para utilizar uma das modalidades oferecidas pelo programa (aquisição/reforma de imóveis, compra de materiais de construção, etc.). (SANTOS, 1999).

Bonduki (2008) salienta ainda que, apesar dessas alterações, a primeira vista, aparentar uma renovação no modo como o governo federal tratou a questão habitacional rompendo com a rigidez do BNH, as duas modalidades da Carta de Crédito além de não alavancar uma nova política apresentaram como consequências efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano. O financiamento para compra de imóveis usados não gera empregos e nem atividade econômica; o financiamento para aquisição de material de construção estimula o auto-emprego da casa própria e tende a estimular a produção informal de moradias, agravando os problemas urbanos.

Outro programa criado pelo governo em questão foi o PAR – Plano de Arrendamento Residencial, apresentado pela CEF em 1999, figurava como uma alternativa à população de baixa renda que não possuía acesso à Carta de Crédito. Mas, como outros programas similares, na fase de execução acabaram por privilegiar as camadas de renda média (BONDUKI, 2008).

Dentro deste período não se pode deixar de assinalar dois fatos que marcaram de sobremaneira a condução das políticas públicas urbanas no país. Primeiramente a constituição de 1988 que inaugurou importantes avanços em relação à questão habitacional. Um deles é o artigo 21, parágrafo XX que afirma que cabe à União: “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” e o artigo 23 no seu parágrafo IX diz que é “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. (MORAES in CARDOSO, 2007, p. 417). O outro é a inclusão de um capítulo exclusivo para a Política Urbana, onde estabelece que a Política de Desenvolvimento Urbano tem “por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (CF, Art. 182).

E um terceiro avanço diz respeito ao reconhecer o município como ente da federação, ao lado da União, Estados e Distrito Federal, passando a atuar como co-responsável pelo agenciamento das políticas habitacionais e urbana (CYMBALISTA, 2008).

O segundo fato foi a aprovação do Estatuto da Cidade, após 13 anos de debates e discussões no Congresso Nacional. O Estatuto veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição e tem em seus instrumentos mecanismos de fazer valer o cumprimento da função social da propriedade.

Os acontecimentos que culminaram na inclusão da política urbana na Constituição Federal e os meandros cronológicos da aprovação do Estatuto da Cidade serão detalhados adiante.

Ao findar do governo FHC, a união não logrou qualquer ação na direção da construção de uma política urbana efetiva, que pudesse fazer frente à crescente demanda por moradias. Ao invés, incrementou um setor já muito privilegiado, a classe média. A falta de perspectiva para a baixa renda acabou por alimentar a produção independente, onde a população “se vira”, auto-construindo sua moradia na periferia distante, ocupando áreas de risco e engordando o contingente nas favelas.

O processo de redemocratização do país atinge seu ápice com a eleição do ex-sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da República. Com Lula assume também a expectativa da adoção de políticas que possibilitem a construção de cidades mais justas.

Como um dos primeiros atos, o novo presidente edita a Medida Provisória n.º 103 que institui o Ministério das Cidades em 1º de janeiro de 2003 e que posteriormente se transforma na Lei n.º 10.683 de 28 de maio do mesmo ano. Diz a Lei:

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

III - Ministério das Cidades:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
- f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento; (Lei n.º 10.683).

O Ministério das Cidades começou a ser desenhado quando da elaboração do projeto Moradia pelo Instituto Cidadania em maio de 2000 e de acordo com Bonduki (2008, p. 90) surgiu “como uma proposta para buscar um equacionamento global da questão da habitação no Brasil”, com o empenho de todas as esferas do governo, da iniciativa privada, ONG’s, universidades, os movimentos por moradia, com a premissa de transformar a questão habitacional do país em prioridade e garantir moradia digna a todo cidadão brasileiro.

As propostas do projeto estavam estruturadas em 3 eixos: gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário e o enfrentamento da questão para além do âmbito do governo federal, tanto público como privado (BONDUKI, 2009). O autor afirma que o referido projeto assinalava a importância da aprovação do Estatuto da Cidade para “facilitar e baratear o acesso à terra, combatendo a especulação com imóveis ociosos” (BONDUKI, 2009, p. 10).

Outro ponto a ser destacado é o reconhecimento, por parte do projeto de que a questão habitacional está além de apenas construir casas, trata-se de “garantir o direito à cidade, envolvendo o acesso à infra-estrutura e aos serviços urbanos”. (BONDUKI, 2008, p. 95).

Como previa o Projeto Moradia, a criação do Ministério das Cidades possibilitou a reunião em um único órgão de gestão as políticas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial, inaugurando um importante passo na integração das políticas urbanas, fato desconsiderado nos governos anteriores (CESE, 2010). Esta reunião das políticas resulta em racionalidade e efetividade na aplicação dos recursos, facilita o entrosamento dos governos das três esferas e ainda favorece a participação da sociedade. Para Bonduki (2008, p. 96):

O Ministério das Cidades foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de uma maneira integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas.

De acordo com Maricato (2006, p. 215):

O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a moradia, o saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – mobilidade e trânsito”.

É inegável a importância de cada uma das políticas setoriais para o desenvolvimento urbano, mas fundamental que estejam integradas a uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, articulando-se com outras políticas governamentais, tanto horizontalmente no plano federal tanto como verticalmente nas três esferas de governo, incluindo os estados e municípios.

Em novembro de 2004 o Ministério das Cidades divulga a PNDU –Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em continuidade à 1ª Conferência Nacional das Cidades realizada em 2003, onde os delegados elegeram os princípios e diretrizes da política urbana brasileira.

Cabe neste momento assinalar a contribuição para a construção das políticas do MCidades a realização das Conferências das Cidades. Desenhadas em um

sentido de baixo para cima, começando as discussões no âmbito municipal, onde mais são sentidas as políticas urbanas (ou a falta delas), seguem em direção ao contexto estadual, culminando com a Conferência Nacional.

Além das discussões em torno das políticas urbanas, a I Conferência elegeu o Conselho das Cidades – ConCidades, composto por 70 membros representantes de movimentos sociais, dos trabalhadores, ONG's, universidades, empresários e poder público nas três esferas de governo (SANTOS JUNIOR, s/d). O ConCidades tomou posse em 2004 e teve sua regulamentação através do Decreto 5.790/2006, que “tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (Art. 1º) e também acompanhar e avaliar a execução desta política em uníssono com as resoluções oriundas das Conferência Nacional das Cidades.

Ainda segundo o Decreto, o ConCidades é composto pelos seguintes membros: 16 representantes do poder público federal, 9 representantes do poder público estadual, 12 representantes do poder público municipal, 23 representantes de entidades dos movimentos populares, 8 de entidades empresariais, 8 de entidades de trabalhadores, 6 de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e 4 representantes de organizações não-governamentais. De acordo com MCidades (2010), o Conselho das Cidades constitui-se em uma plataforma de negociação disponível para a sociedade, onde os atores sociais participam da tomada de decisão diante das políticas urbanas praticadas pelo Ministério.

Já foram realizadas 4 Conferências das Cidades, 2003, 2005, 2007 e 2010, todas precedidas de Conferências Municipais e Estaduais. Desde a sua criação o ConCidades deliberou acerca das mais variadas matérias relativas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, colecionando um total de 34 resoluções debatidas nos contextos políticos e técnico pelos conselheiros.

Há de se destacar o envolvimento da sociedade no processo de construção das políticas urbanas (isto posto representado no número de conselheiros dos movimentos populares) nunca antes experimentada, já que o país não tem tradição de participação política, principalmente em municípios de pequeno porte. Fato evidenciado no senso comum de grande parte dos brasileiros onde, para eles, a sua participação

está legitimada pelo processo eleitoral e que é muito “difícil” mudar qualquer “coisa” que seja ao nível das três esferas de governo<sup>7</sup>.

Neste contexto insere-se também a participação de estados e municípios, sendo estes últimos os que recebem a maior carga dos efeitos das desigualdades e onde se desenrolam, efetivamente, as ações tomadas pelo governo federal.

Como já assinalado, a I Conferência das Cidades teve como resultado, a criação do ConCidades que aprovou, entre outros assuntos, os princípios e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Caderno do Mcidades 1 (2004, p. 08), define desenvolvimento urbano como: “a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica”. Foi nesta linha de pensamento que se desenvolveram as discussões referentes à PNDU, visto o quadro atual instalado nas cidades brasileiras.

O documento final relatado definia como objetivos da PNDU: Redução do déficit habitacional; Acesso universal ao saneamento ambiental; Geração integrada e sustentável da política de saneamento; Mobilidade urbana com segurança; Qualidade ambiental urbana; Planejamento e gestão territorial; Diversificação de agentes promotores e financeiros; Estatuto da cidade; Democratização do acesso à informação; e Geração de emprego e renda. (Caderno MCidades – Desenvolvimento Urbano, 2004).

Apesar de apresentar uma gama de princípios, diretrizes e objetivos, a PNDU procura abranger as temáticas urbanas mais urgentes, sempre com vistas à diminuição das desigualdades intra-urbanas.

Outros importantes assuntos aprovados pelo ConCidades foram a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos (Resolução nº 25 de 18 de Março de 2005) e o Programa Nacional de Regularização Fundiária.

O Mcidades é composto pelas Secretarias Nacionais de Habitação, Saneamento Ambiental, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos. Segundo o Ministério das Cidades (2010) a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) atua em duas

---

<sup>7</sup> Este fato foi observado durante as entrevistas realizadas para a pesquisa. Foram registrados comentários de técnicos municipais e do governo do estado e também da população em geral, quando questionados acerca da participação nos trabalhos durante a elaboração do Plano Diretor Participativo.

frentes, uma em direção da reestruturação institucional e legal do setor habitacional e outra na revisão dos programas e ações existentes e outra nas formas de incrementar os investimentos no setor. Esta tese tem como foco a Secretaria de Habitação e de Programas Urbanos.

A Secretaria Nacional de Habitação tem como objetivo promover acesso à moradia a todos os cidadãos, além de ser responsável por acompanhar e avaliar, formular e propor instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação (Ministério das Cidades), bem como articular suas ações com as demais políticas públicas e instituições ligadas ao desenvolvimento urbano, atuando na coordenação de ações que vão desde o apoio técnico a entes federados e a setores produtivos como o estabelecimento de instrumentos de participação e controle dos programas habitacionais. ([www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais)).

A Secretaria conta com o apoio institucional do Departamento de Produção Habitacional – DHAB; Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica – DICT; e Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários – DUAP.

Um importante passo dado pelo MC foi a elaboração da Política Nacional de Habitação – PNH que tem como premissa oferecer condições de acesso à moradia digna a toda população, em especial à de baixa renda, promovendo a inclusão social e combatendo a segregação sócio-espacial. Para tanto, apresenta como componentes principais, “a integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão de habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano...” (Cadernos Midades – Habitação, 2004, p. 29).

A Política Nacional de Habitação tem como principal instrumento o Sistema Nacional de habitação, que agrega um conjunto de órgãos, cada um com suas atribuições específicas e complementares dentro do âmbito da questão habitacional, são eles: o Ministério das Cidades, os diversos conselhos e os agentes do sistema. A figura 01 apresenta um organograma da PNH.

## ORGANOGRAMA DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO



Fonte: MCidades/SNH

Figura 01 - Organograma da Política Nacional de Habitação  
Fonte: Ministério das Cidades.

O Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional da Habitação, é o órgão central responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação que deve estar em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. De acordo com o MCidades (2010, p. 14): “A PNH se inscreve em uma perspectiva de desenvolvimento urbano integrado, sendo o principal instrumento de orientação das estratégias e ações a serem implementadas pelo Governo Federal”. A União estabelece ainda o “arcabouço conceitual, estrutura as ações no campo da habitação e relaciona os agentes envolvidos na implementação da política.” (ibid, p.14).

Fazem parte do Sistema Nacional de Habitação dois subsistemas: o Subsistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Maricato (2006) salienta que a tese que sustenta a PNH está calcada na combinação de ações que ampliem o mercado habitacional privado em direção à classe média e a promoção pública para as classes de renda mais baixas da população. Os recursos para o SNHM são oriundos do Sistema Financeiro de Habitação, da Caderneta de Poupança e do Mercado de Capitais. Para o SNHIS, os recursos provêm do FNHIS, do FGTS e de outros fundos.

Com o Subsistema Nacional de Habitação de Mercado pretende-se incrementar o mercado imobiliário para as classes médias, evitando que as mesmas, sem alternativas, já que o mercado privado concentra-se na alta renda, se apodere de recursos públicos que são potencialmente destinados às classes mais baixas, rompendo assim o ciclo que se estabeleceu, onde a união acabava por financiar habitação para uma faixa de renda da população mais abastada. A estratégia de ação se dá na ampliação das formas de captação de recursos, “como estimulando a inclusão de novos agentes e facilitando a promoção imobiliária” (Caderno do MCidades Habitação, 2004).

Para ir de encontro com a linha de incentivo ao mercado habitacional, foi aprovada pelo Congresso a Lei n.º 10.391/2004, com o objetivo de conferir mais segurança jurídica ao “financiamento e à produção de mercado” (BONDUKI, 2008), fomentando a produção de moradias para as classes médias.

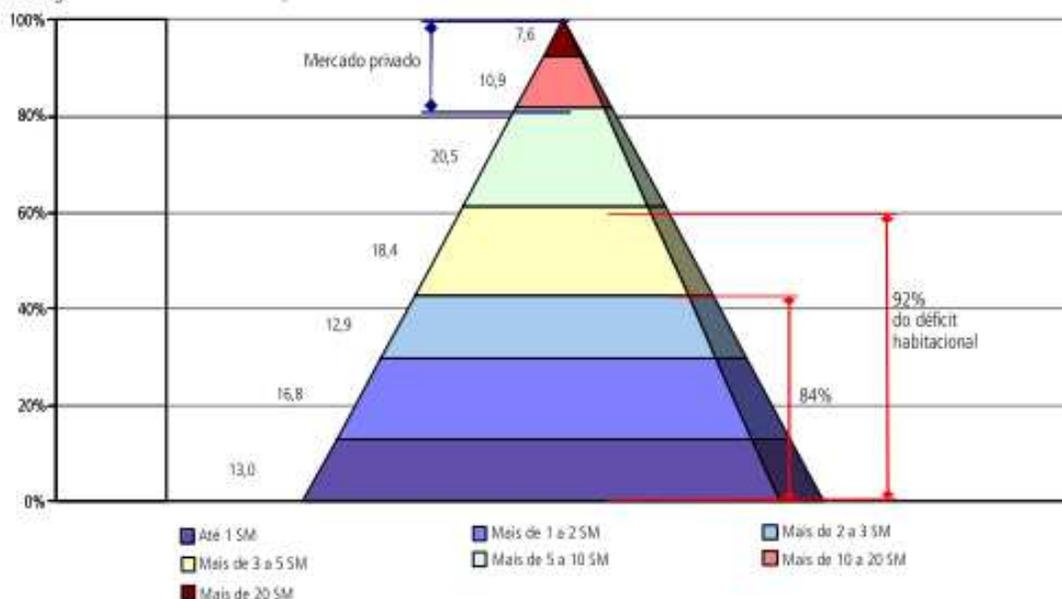
A criação do Subsistema de Habitação de Interesse Social já vinha sendo uma reivindicação antiga com origens nos Movimentos Populares de Moradia de várias organizações e do Movimento Nacional de Reforma Urbana e tem como alvo principal a população de baixa renda, visto que o déficit habitacional brasileiro concentra-se nesta faixa de renda, onde “92% está situado entre 0 e 5 salários mínimos e 84% entre 0 e 3 salários mínimos.” (MARICATO, 2006, p. 217).

Os estudos do Projeto Moradia possibilitaram a elaboração de um gráfico apresentado na figura 02 (in MARICATO, 2006, p.217), o qual traduz os números referentes ao déficit habitacional do país por faixa de renda e a abrangência do mercado privado de provimento de moradias.

GRÁFIO 1

**Pirâmide de renda (população por faixa de renda) – Censo de 2000**

Abrangência do mercado residencial privado e déficit de moradias nas faixas 0 a 5 e 0 a 3 SM



Fontes: Renda e déficit habitacional: Fundação João Pinheiro, 2000/Mercado residencial privado: Projeto Moradia 2001.

Figura 02 - Pirâmide de renda (população por faixa de renda) – Censo 2000.

Fonte: MARICATO, 2006:217.

A possibilidade de atendimento à população que figura os 84% do déficit habitacional, desenha um quadro de definição de instrumentos de aporte como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, instituído através da Lei n.º 11.124/2005, que cria também o Conselho Gestor do FNHIS.

A mobilização popular trabalhou para a criação do Fundo como parte de um sistema de produção de moradias populares, resultado de um projeto de Lei com mais de um milhão de assinaturas entregue ao Congresso Nacional em 1992 (MARICATO, 2006). De acordo com o Moidades (2010), o fundo destina-se à aplicação dos programas que foram estruturados de acordo com o SNHIS.

O Fundo receberá recursos de origem fiscal destinados à habitação através do OGU, de emendas parlamentares e da contratação de empréstimos externos. Serão computados também recursos advindos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS; contribuições e doações de pessoas físicas, jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais, de receitas operacionais, patrimoniais e

financeiras de operações realizadas com recursos do FNHIS. (Caderno do Mcidades Habitação, 2004).

Os recursos do Fundo serão destinados “aos programas compatíveis com as diretrizes constantes na PNH.” (Caderno do Mcidades Habitação, 2004, p. 68), descentralizados por meios dos estados e municípios e Distrito Federal. Os recursos poderão ser transferidos do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais, Municipais ou do Distrito Federal ou diretamente da união para os municípios após a comprovação da contrapartida; repasse direto do MC a projetos que estiverem em consonância com a PNH; e em associação com recursos onerosos para programas de habitação social ao nível nacional. (ibid).

A aplicação dos recursos deverá responder ao objetivo de “viabilizar o acesso à moradia e contemplar com diferentes soluções ao conjunto de segmentos sociais” (Caderno do Mcidades Habitação, 2004, p. 69), através de ações associadas aos programas de habitação de interesse social e em uníssono com a Política de Desenvolvimento Urbano, pactuada no Plano Diretor ou, no caso da desobrigação deste, com a legislação local. Neste contexto os recursos deverão ser aplicados para:

- aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- produção de lotes urbanizados para fins habitacionais e aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais;
- urbanização de assentamentos, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
- implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- recuperação de imóveis encortiçados ou produção de imóveis em áreas deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
- outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.” (Caderno do Mcidades Habitação, 2004, p. 69).

O SNHIS concederá financiamento através do repasse de recursos onerosos e não-onerosos por meio do FGTS, FNHIS e de outros fundos como o FDS, FAR, FAT. A tabela 1 relaciona os programas que atualmente estão disponíveis no Ministério das Cidades com suas respectivas fontes de recursos.

Tabela 01 - Relação dos programas habitacionais por origem dos recursos, 2011

<b>FNHIS</b>
Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários Habitação de Interesse Social - HIS Ação Provisão Habitacional de Interesse Social Ação Provisão Habitacional de Interesse Social - Modalidade: Assistência Técnica Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social - PLHIS Ação de Apoio à Produção Social da Moradia
<b>OGU</b>
Habitar Brasil BID - HBB Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH Projetos Prioritários de Investimentos - PPI (Intervenções em Favelas)
<b>FGTS</b>
Carta de Crédito Individual Carta de Crédito Associativo Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - Pró-Moradia
<b>FAR</b>
Programa de Arrendamento Residencial - PAR
<b>FDS</b>
Programa Crédito Solidário
<b>FAT</b>
PMI - Projetos Multissetoriais Integrados

Fonte: Ministério das Cidades, 2011.

Para receber recursos do FNHIS, os estados, Municípios e Distrito Federal deverão assinar um Termo de Adesão se comprometendo a empreender medidas institucionais: a) constituição de um Fundo Local de Habitação Social; b) constituir Conselho Gestor do Fundo Local de HIS (com a proporção de ¼ das vagas para os representantes de movimentos populares); e c) elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

A baixa adesão de Estados e municípios ao SNHIS é um desafio que o Ministério das Cidades enfrenta na implementação da Política Nacional de Habitação. Na tentativa de corrigir esta distorção, foi criada a Campanha de Adesão ao SNHIS, com o “objetivo de disseminar esse novo modelo institucional para estados, DF e municípios e demais agentes sociais.” (Ministério das Cidades, 2010, p. 16). Uma das ações da Campanha foi a produção do Kit Direito à Moradia, que reúne uma série de

publicações de fácil comunicação, onde há a divulgação da legislação sobre o assunto, programas e ações da Secretaria Nacional de Habitação.

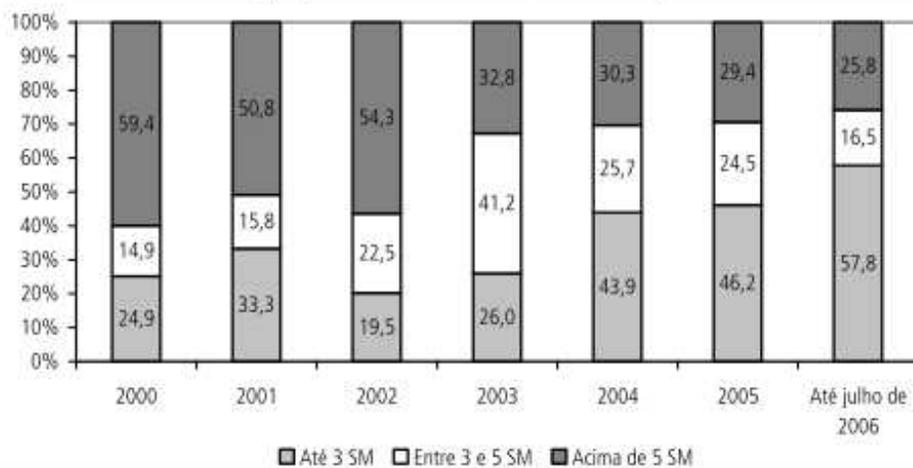
O fortalecimento institucional dos entes federativos se deu perante a constatação da sua fragilidade durante as reuniões do PAC, onde os municípios puderam manter um contato mais próximo com o Ministério das Cidades. Esta fragilidade se estende, mais gravemente, aos pequenos municípios, onde a organização da população em torno de associações e de movimentos reivindicatórios é menos acentuada, como será exposto mais adiante.

Segundo as publicações do Ministério das Cidades, as ações do Governo Federal através deste órgão, da Secretaria Nacional de Habitação e da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, se deram na tentativa de reverter a prática de produção de moradias destinadas às classes média e média-baixa, que pautou as ações da união desde antes da criação do BNH e, efetivamente, promover o acesso da classe baixa à habitação digna e à cidade através de recursos federais. Um exemplo foi a Resolução n.º 460 do Conselho Curador do FGTS, que “possibilitou a expansão significativa dos subsídios habitacionais com recursos desse fundo. Com isso, ampliou-se o atendimento à população de renda mais baixa...” (BONDUKI, 2009, p.11).

A figura 03 apresenta um gráfico que demonstra o total de investimentos em habitação efetuado pela União de 2000 a julho de 2006. Nele observa-se que a alocação de recursos para a população com renda até 3 salários mínimos apresentou um significativo aumento, passando de 24,9% em 2000 para 57,8% em julho de 2006, com uma queda em 2002. A faixa de renda entre 3 e 5 salários mínimos também apresentou uma variação significativa, passando de 14,9% para 16,5% no período, chegando a um patamar de 41,2% em 2003. De acordo com o objetivo proposto, os recursos disponibilizados para a faixa de renda acima de 5 salários declinou de um percentual de 59,4% em 2000 para 25,8 em julho de 2006.

GRÁFICO 2

**Investimentos em habitação por faixas de renda, de 2000 a julho de 2006**



Fonte: MCidades/SIS Gerencial e Relatórios CEF.

Obs.: Fonte de Recursos: FAT, FAR, FDS, OGU, FAT, Caixa, SBPE.

Figura 03 - Investimentos da União em habitação por faixas de renda, 2000 a julho de 2006. Fonte: Maricato 2006, p. 217.

Com os dados obtidos na figura 03, elaborou-se um gráfico que demonstra a trajetória dos investimentos públicos em habitação social por faixa de renda de 2000 a julho de 2006.

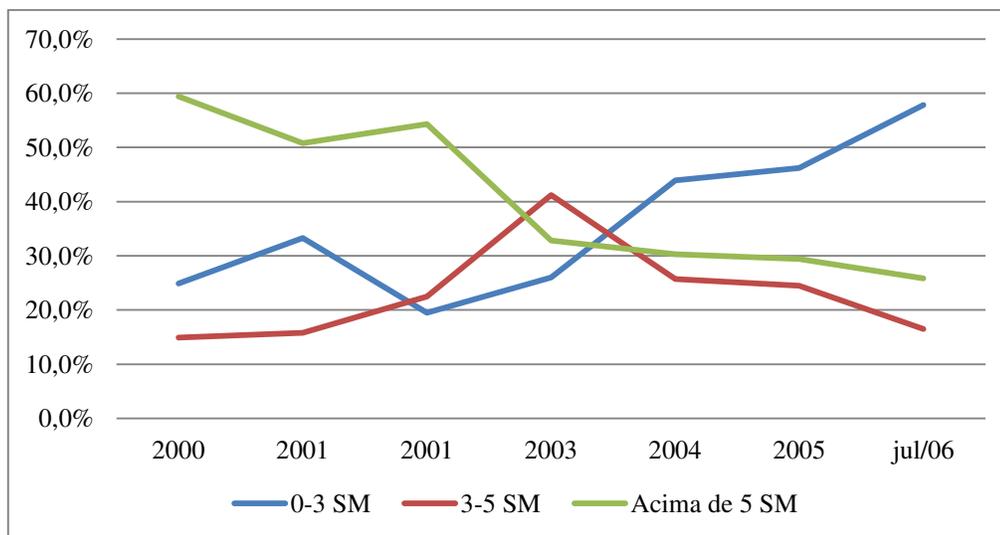


Gráfico 01 - Evolução dos investimentos da União em habitação, 2000 a julho de 2006.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir de dados disponíveis em Maricato 2006, p. 217.

Em continuidade à Política Nacional de Habitação, o Governo Federal, através do Ministério das Cidades representado pela Secretaria Nacional de Habitação, elaborou o Plano Nacional de Habitação – PlanHab. Segundo o MC 2010, o PlanHab: “é [...] um instrumento da PNH por meio do qual se estabelece a retomada do processo de planejamento habitacional no país, a partir da formulação de estratégias para o enfrentamento das necessidades habitacionais.” (Plano Nacional de Habitação, 2010, p. 12).

O PlanHab foi concebido para funcionar como um PPA –Plano Plurianual, ou seja, ser incluído nas agendas anuais de alocação de recursos, proporcionando o cumprimento de “suas metas de produção física e avanços institucionais.” (PlanHab, 2010, p.14). Os prazos estabelecidos para o PlanHab foram elaborados a partir da sincronia com os quatro Planos Plurianuais (PPAs), iniciando em 2003. Assim as revisões periódicas acontecerão em 2011, 2015 e 2019, com um horizonte temporal em 2023.

Não cabe nesta tese discorrer sobre todo o conteúdo do PlanHab, mesmo porque o documento final contém 212 páginas e uma gama de questões que transcendem a abordagem desta pesquisa, pretende-se focar nos temas mais relevantes.

A estratégia de ação do PlanHab foi dividida em quatro eixos com ações simultâneas de modo a produzir resultados a curto, médio e longo prazos, são eles: Financiamento e subsídio; arranjos institucionais; estratégias urbanas e fundiárias; e cadeia produtiva da construção civil. De acordo com Bonduki (2009, p. 12): “Esses eixos são intrinsecamente articulados. Não haverá alterações substanciais no quadro da política habitacional se não forem realizadas ações concomitantes nas quatro frentes”.

A primeira estratégia tem como objetivo a concepção de um novo modelo de financiamento e subsídios, com vistas à urbanização de assentamentos precários e à produção massiva de unidades habitacionais para a população de baixa renda, onde se concentra o déficit.

Desde a extinção do BNH que o país não apresentava uma política habitacional em toda a sua acepção, assim o PlanHab prevê, na estratégia Arranjos

Institucionais, a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, a concretização do modelo de descentralização e a articulação entre os níveis de governo e entre os setores que tratam da questão, bem como legitimar a participação e o controle social da política habitacional.

Um dos gargalos da produção habitacional do país foi o não atendimento da população de baixa renda (0-3 salários mínimos) e de estimular, através de políticas públicas equivocadas (ou, mais precisamente a omissão do estado), a ocupação de áreas impróprias para habitação e a autoconstrução em periferias longínquas, afastadas dos locais de trabalho e das oportunidades.

O eixo que trata das estratégias Urbano-Fundiárias tem como objetivo o ataque a esta prática e propõe a garantia do acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada através da construção de novas unidades ou na oferta de lotes, bem como trabalhar no âmbito da regularização de assentamentos informais com a permanência da população no local.

Por fim, a estratégia Cadeia Produtiva da Construção Civil mira a ampliação da produção e a modernização do processo construtivo voltado à habitação social e ao mercado popular de habitação, na busca de qualidade, custos mais baixos, ganho de escala e maior agilidade.

Além dos objetivos e estratégias, o documento final do PlanHab apresenta ainda as Linhas Programáticas, metas e etapas e as ações para a sua implementação. Foi dada uma maior atenção às estratégias de ação por possibilitar um confronto com a política habitacional até então praticada pelos Governos desde o antigo BNH.

Há de se destacar a participação de todos os segmentos da sociedade nos 18 meses de elaboração do Plano, através de reuniões e debates com todos os setores envolvidos com a questão habitacional, em diversos fóruns e instâncias de participação em todas as regiões. O Plano possibilitou também o Diálogo entre os Conselhos referentes à matéria e o fortalecimento do SNHIS, do FNHIS e seu Conselho Gestor. (Ministério das Cidades, 2010).

## **2.1.2- A Construção de uma Conquista: do PL-775 ao Estatuto da Cidade**

Como já assinalado, as Políticas de Habitação Social devem caminhar juntas com as que cuidam do Desenvolvimento Urbano, não se oferece moradia digna onde não há cidade, nas periferias distantes sem urbanidade, ou em áreas de risco, ou ainda na falta de qualidade das habitações autoconstruídas. Isto posto, na sequência será apresentada a evolução das medidas tomadas pelo estado no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano, de forma a traçar um paralelo entre a produção habitacional do período e as ações de controle e uso do solo urbano.

Em julho de 2001 foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei n.º 10.257, o Estatuto da Cidade, após 13 anos de tramitação e trouxe consigo toda uma carga de anos de descaso à questão fundiária no país. No entanto, a história do Estatuto não se inicia com a jornada de sua tramitação pelo Congresso, pelo contrário, este é o estágio derradeiro de sua longa caminhada.

Um dos pontos mais marcantes da marcha do Estatuto é a inauguração da função social da propriedade urbana pela Constituição Federal de 1988, em contraponto ao direito universal da propriedade onde “Ser proprietário de um bem imóvel tem como significado possuir a garantia a exclusão de todos os demais de determinada área e poder destine-la ao uso que lhe foi conveniente, inclusive o não uso”. (REZENDE, 2001, s/p).

A primeira vez que o termo da função social da propriedade aparece no Brasil foi na Constituição de 1934, que inspirada na Constituição Republicana Alemã, de Weimar, estabelece limites ao direito de propriedade, garantindo que este não se sobressaia sobre o interesse social ou coletivo. (art. 113). (REZENDE, 2001).

A propriedade de terras no Brasil é instituída através da Lei de Terras, Lei n.º 601/1850, quando se extingue o regime sesmarial e são estabelecidas as regras para a compra e venda das terras devolutas e a regularização da situação das existentes, e foi “A partir daí a terra destina-se a quem puder comprá-la, ficando excluídos os escravos em vias de serem libertados”. (REZENDE, 2001, p. s/p).

Daí em diante iniciam-se as lutas e demandas por solo, tanto urbanizado nas cidades, como para o cultivo da terra nas áreas rurais.

Como bem assinala Bonduki (2004), os problemas habitacionais surgiram em São Paulo, no final do século XIX, desencadeando uma série de ações isoladas para tentar conter o problema da falta de moradias populares, todas advindas da iniciativa privada e voltadas para a locação, ainda não difundida a idéia da casa própria. Estas ações estavam calcadas na questão higienista e na rentabilidade que a moradia poderia oferecer ao proprietário.

Com o agravamento dos problemas urbanos, surgem os primeiros questionamentos a respeito da atuação do Estado nas cidades, através do III Congresso Brasileiro de Arquitetos realizado em Belo Horizonte (MG) em 1953, onde a redação de um documento final propunha a criação, a nível federal, de um ministério especializado em habitação e urbanismo. No ano seguinte o IV Congresso, realizado em São Paulo, reitera as reivindicações. (SERRAN, 1976 citado por BASSUL, 2010).

Outra investida dos profissionais foi em 1959, através do Departamento do Rio de Janeiro do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com a publicação de uma proposta de projeto de lei, a "*Lei da Casa Própria*". Este documento foi entregue aos então candidatos à presidência da República nas eleições de 1960, Adhemar de Barros, Henrique Lott e Jânio Quadros. Segundo Bassul (2010, p. 72) as propostas relacionadas pelo Instituto baseavam-se na constituição de "sociedades comerciais destinadas a financiar a aquisição da casa própria", reajuste das prestações de acordo com o aumento de salário, indenização do comprador no caso da retomada do imóvel por inadimplência e a criação de um Conselho Nacional de Habitação. Destas, somente a do Conselho foi atendida, pelo governo de João Goulart após a renúncia de Jânio Quadros em 1962.

No ano seguinte, 1963, foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, no Hotel Quitandinha em Petrópolis, RJ, coordenado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), em meio ao burburinho das reformas de base propostas pelo governo Vargas (BASSUL, 2002). Segundo Maricato (2001, p. 97), o momento "era de intensa mobilização da sociedade civil", onde discutiam-se os temas sociais nacionais, como a reforma agrária, da saúde, da educação, da cultura entre outros.

De acordo com Souza (2002), participaram do encontro no Quitandinha, políticos (como o deputado Rubens Paiva, posteriormente assassinado pela ditadura),

técnicos e intelectuais e cuja ênfase foi dada à questão da moradia. Bassul (2010, p. 73) afirma ainda que o documento resultante do encontro além da habitação que “já defendia preceitos de maior justiça social no território das cidades”, apresentava recomendações da criação de uma lei específica a respeito da política habitacional e urbana e abordava os princípios e fundamentos que mais tarde viriam a ser incorporados à ordem jurídica, como a criação do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo em 1964 (MARICATO, 2001), criado com o objetivo de orientar a elaboração de planos diretores pelos municípios e que foi extinto em 1974. (BASSUL, 2010).

Dentre as afirmações contidas no relatório final, de caráter pioneiro e atual, Serran 1976 citado por Bassul (2010, p. 73) destaca:

1. “o problema habitacional na América Latina (...) é o resultado de condições de subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos (...);
2. “a situação habitacional do Brasil [caracteriza-se] pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia, [dado que] o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas”;
3. “nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em sub-habitações (...) é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos”;
4. “concorre para agravar o déficit de habitação (...) a incapacidade já demonstrada de obterem-se, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social (...);
5. “a ausência de uma política habitacional sistemática (...) vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do País, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento”;
6. entre “os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação” e sua realização exige “limitações ao direito de propriedade e uso do solo” e se consubstancia “numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”;
7. “é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades”;
8. “é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre antissocial, disciplinando o investimento privado nesse setor”;
9. “para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do parágrafo 16 do art. 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro”.

As questões acima colocadas poderiam muito bem estar inseridas dentro de um quadro que representasse a situação das cidades brasileiras nas décadas de 70, 80, 90 e, não excetuando, os dias atuais, demonstrando que uma atuação por parte do Estado mais decisiva de enfrentamento da questão, enquanto ainda 40,20% (IBGE censo de 1960) da população vivia nas cidades contra os 84% (Censo 2010) atuais, poderia desencadear um outro desenho urbano para o século XXI.

Apesar do Seminário, das discussões e do reconhecimento de um quadro urbano crítico, onde se destacava a luta por moradia, foi outra reforma que ganhou mais visibilidade: a agrária. Este fato fez com que a bandeira da reforma urbana passasse despercebida nos anos 60 (SOUZA, 2002) e que “um *ideário* [grifo do autor] mais amplo, que fosse bem além da questão da habitação e incluísse reflexões sobre instrumentos, só viria a se constituir duas décadas após o encontro de Petrópolis” (SOUZA, 2002, p.157).

Ressalta ainda o referido autor que após o golpe de 1964 e a instalação do regime militar aliado a uma austera repressão política fez com que “A margem de manobra para reivindicações populares e movimentos sociais reduziu-se drasticamente” (SOUZA, 2002, p. 157), levando a uma estagnação do movimento em torno da reforma urbana por 20 anos.

A mobilização em torno da reforma agrária resultou no Estatuto da Terra, já quanto à problemática urbana houve um retrocesso no debate, ficando relegada à instituição de uma Política Habitacional com a criação do BNH – Banco Nacional de Habitação, do Sistema Financeiro da Habitação e ao já referido SERFHAU, onde “a ideia de uma legislação que se voltasse de forma abrangente para as cidades só voltaria ao debate político no final dos anos 1970”. (BASSUL, 2010, p.74).

Segundo Gomes (2003, s/p), o SERFHAU tinha como meta promover a elaboração e implementação de Planos de Desenvolvimento Local e Integrado, “e, ainda, colaborar com os governos municipais na execução do planejamento [...] inclusive na organização de serviços de natureza municipal, assistindo-os em assuntos de seu interesse...”.

Neste contexto, nas décadas de 60 e 70 assistiu-se a uma onda de elaboração de planos diretores nas médias e grandes cidades brasileiras, a maioria

financiados pelo SERFHAU, onde os repasses de verbas eram condicionados à existência ou não de planos (CYMBALISTA, 2008). De acordo com Moreira (2001, p. 146), estes planos faziam parte do Programa de Ação Concentrada – PAC, “que pretendia implantar o processo de planejamento nos municípios, executar seus projetos setoriais, com maior ênfase no saneamento básico, no programa habitacional e na organização dos serviços municipais”. Para Rolnik (2011), a fragilidade da gestão local aliada à enorme concentração de recursos em apenas um órgão (no caso do BNH) e estruturada em uma visão setorial, acabou por transformar os Planos de Desenvolvimento Urbano unicamente em formalidade, construídos à margem das prefeituras por agentes externos e descompromissados com a realidade local.

Moreira (1989, s/p) também alerta para o planejamento elaborado fora das esferas municipais, onde consultores externos à cidade definiam, sem qualquer consulta, as ações muitas das vezes desprovidas de qualquer operacionalidade. Afirma ainda o autor que o planejamento é elaborado sempre da mesma perspectiva e sob a mesma ótica, “como se fosse possível decidir sobre objetivos a alcançar ou sobre soluções dos problemas independentemente da composição do poder local”.

Outro ponto assinalado ainda por Moreira (1989), quando aborda o planejamento a nível municipal dos anos 60-70, é o tratamento dado aos habitantes, como se não houvesse diferentes categorias sociais e divergência de interesses. Fazendo com que o Plano Diretor se transformasse em um projeto particular desta ou daquela administração.

Vários autores abordaram a ineficácia destes planos (VILLAÇA 1999; MARICATO, 2001; ALVIM, 2009). Moreira (2001, p. 149) afirma:

“Reduzido a discurso, o planejamento no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Nesse processo, os planos passam a ser encarados e avaliados não pelos seus efeitos, não pelas suas capacidades de orientar a ação das prefeituras, mas por suas características intrínsecas, sua lógica e coerência internas, por seus aspectos técnicos, pelo uso dos mais avançados recursos da informática ou, ainda, pelo mérito de suas propostas idealizadas, independentemente de suas operacionalizações.”

Os resultados obtidos pelas administrações locais se constituíam em espessos volumes, extremamente técnicos e cada qual com uma riqueza de detalhes

escritos e desenhados em mapas que, só serviam a quem técnico fosse, excluindo a população da leitura e consulta a tais documentos.

Importante citar Maricato (2001, p. 56) a respeito do planejamento tecnocrático:

“Funcionários, não tão públicos; “poder público” [grifo do autor], privatizado; planos que são numerosos mas que dormem nas gavetas, ou seja, planos sem planejamento; secretarias ou departamentos municipais de planejamento urbano (e não são poucos os funcionários públicos dedicados a essa função em todo o Brasil) fazendo de conta que fazem planejamento, sem compromisso com a gestão e a fiscalização do uso do solo; enfim, planejadores que não planejam”.

Marisco (2003, p. 45) salienta os aspectos que rondavam a criação do SERFHAU, como o processo de migração rural-urbano, a intensa urbanização e metropolização das cidades, “a difusão do ideário planejador (o planejamento estava na moda)”. O PDLI – Plano de Desenvolvimento Local Integrado se constituiu em um instrumento que vislumbraria as intervenções racionais e planejadas nas cidades, visando amenizar as consequências da intensa urbanização e dos “problemas urbanos” (MARISCO, 2003, p.45). Afirma a autora sobre os PDLI`s: “O planejamento como instrumento técnico, operacional e desvinculado da questão política que lhe é central foi a tônica nesse período”.

Mesmo com a instituição de órgãos federais e instrumentos de planejamento das cidades, que supostamente deveriam lidar com a questão urbana promovendo habitação social e saneamento básico, não foi suficiente, ou melhor, não chegou a atingir a população que realmente precisava destes serviços. Ao contrário, o regime militar (1964-1985) deu prioridade à classe média na política pública de habitação, gerando um movimento de construção ainda não visto no país, mudando de sobremaneira a configuração das cidades brasileiras (MARICATO, 2007).

A crise urbana se avolumava, as favelas se multiplicavam e a população achava seus próprios caminhos em direção à aquisição de moradia nas periferias ilegais. Diante da situação que se apresentava, o governo federal (mais uma vez) lança mãos da instituição das primeiras Regiões Metropolitanas, na tentativa de tratar questões para além da jurisdição municipal e criou também a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPUR), que depois foi transformada em

Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Surge em 1977, no âmbito deste conselho, a primeira tentativa de aprovação de uma Lei de Desenvolvimento Urbano – LDU, onde havia o reconhecimento por parte do corpo técnico da incapacidade dos municípios “para enfrentar a especulação imobiliária e a distribuição dos serviços públicos urbanos” (GRAZIA, 2003, p.57), faltava-lhes o instrumental urbanístico.

Segundo Ribeiro e Cardoso (2003, p. 12), a LDU foi “As primeiras notícias do que hoje chamamos de Estatuto da Cidade...”. Ainda segundo os autores, circulavam nos jornais e semanários da época “*manchetes alarmistas*” que davam conta que o governo militar pretendia “socializar o solo urbano”. Toda a exposição negativa a respeito do anteprojeto foi responsável pelo seu aborto, nunca transformado em projeto de lei.

Neste ínterim, as demandas por moradia e solo urbano infraestruturado se multiplicavam, como também a insatisfação perante a incapacidade do estado em prover serviços públicos para “*quem cabia apenas as migalhas do “milagre brasileiro”* [grifo do autor] (*como ficou conhecido o período de intenso crescimento econômico...*)” (MARICATO, 2001, p. 98), intensificando os movimentos populares reivindicatórios.

Segundo Marisco (2003, p. 43) o “milagre” brasileiro se caracterizou por uma artimanha do governo militar, onde foi adotada “uma política trabalhista e salarial planejada de arrocho salarial”, inclusive marcada por perdas nos direitos trabalhista, como o direito de greve. Ainda citando a autora, o esgotamento do modelo refletiu-se nas cidades, acentuado pela precarização das condições de vida, através do aumento do processo de favelização, crescimento de loteamentos clandestinos, ausência de saneamento, da separação explícita das classes e conseqüente exclusão e segregação e o domínio das elites.

Os movimentos sociais emergentes encontraram aporte na Igreja Católica que em 1975 lança como tema da Campanha da Fraternidade o “Solo Urbano e Ação Pastoral” através da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, que faz críticas à especulação imobiliária, reivindica a função social da propriedade e cobra do Estado o controle imobiliário como medida de enfrentamento das desigualdades de vida dentro dos núcleos urbanos (BASSUL, 2010; RIBEIRO, 2003; MARICATO, 2001).

Afirma Bassul (2010, p. 75): “O texto propunha [...] a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social”.

Ainda sobre a atuação da CNBB, Ribeiro (2003, p. 12) salienta que as iniciativas da congregação ocasionaram o levante dos “movimentos sociais e de técnicos progressistas em torno da questão urbana”, apoiando a criação de uma política de desenvolvimento urbano a nível nacional apta a solucionar as carências das cidades de infraestrutura e serviços urbanos, bem como refrear a ação do poder público no tocante à tolerância com a especulação imobiliária.

De acordo com Maricato (2001) citando vários autores, desde 1975 as manifestações da sociedade civil incorporaram a questão urbana, surgiram movimentos contra a carestia, de regularização dos loteamentos clandestinos, movimentos de mulheres por creches, moradores de favelas por acesso à água e luz e, principalmente, as greves do ABCD paulista.

Os movimentos sociais emergentes apresentaram características diferentes quanto ao conteúdo das suas ações. Inicialmente, após a metade da década de 70, apresentavam um viés de resistência ao regime governamental da época e às políticas anti-sociais e pela simples reivindicação do atendimento às suas demandas. A partir da metade dos anos 1980, os movimentos adquirem um caráter estratégico, introduzindo em suas ações a noção de direitos e voltados para as negociações com o Estado e outros setores da sociedade civil. Esta mudança na estratégia possibilitou um transpasse de nível, o que iniciou com reivindicações, passa para o campo das políticas públicas, ampliando o alcance das demandas que de pontuais passaram a alcançar o território citadino como um todo. O que se apresenta é descrito por Paz (1996, p.30): “Os movimentos sociais são sujeitos políticos, que têm direitos, e que intervêm e negociam com outras forças sociais”.

Tem-se a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei n.º 6.766 em 1979, que estabelece as regras e diretrizes para o parcelamento do solo para fins urbanos e criminaliza os loteadores ilegais.

Em seguimento à pressão exercida pela população em relação à questão urbana, o governo militar, temeroso com os rumos das eleições diretas para

governadores e como para arrefecer os ânimos, reedita o projeto de lei do Desenvolvimento Urbano, a PL 775/83. Segundo Cardoso (2003), o projeto objetivava a melhoria da qualidade de vida através da correta distribuição da população e das atividades econômicas tanto regionalmente como em nível interurbano, integração das atividades urbanas e rurais e a disponibilização de equipamentos urbanos e comunitários. Maricato (2001, p.99) enfatiza que com o PL-775 “Tem início a saga do Estatuto da Cidade”.

Motta (2001) aponta que dentre as diretrizes do PL-775, destacam-se as relacionadas à expansão urbana e as distorções dessa expansão; à concentração urbana; à função social da propriedade; ao uso do solo; aos investimentos públicos, à política fiscal e financeira; à ação do Poder Público Local no que tange à recuperação da valorização imobiliária devida aos investimentos públicos; à participação pública no processo de desenvolvimento urbano; à participação da iniciativa privada no processo de urbanização.

A LDU apresenta uma série de inovações, que posteriormente são incorporadas na Constituição Federal de 1988 e na regulamentação dos artigos 182 e 183, a lei n.º 10.257/2001, tais como a “importância do planejamento urbano e na necessidade de coordenação das políticas entre os vários níveis de governo” (CARDOSO, 2003, p. 28). Aborda, pela primeira vez, a questão social como norteadora das ações do público nas cidades através da instituição da função social da propriedade visando a melhoria da qualidade de vida e a criação das Áreas Especiais (AE`s) de Regularização Fundiária como uma política de acesso ao solo urbano e à moradia.

Segundo Cardoso (2003), a LDU apresenta 5 tipos de AE`s: as áreas de urbanização preferencial, de renovação urbana, de urbanização restrita, de regularização fundiária e as de integração regional. Destaque para as áreas que de ocupação restrita que tratam da questão ambiental e de proteção à paisagem e as de urbanização preferencial, que tenta conter a especulação imobiliária. O projeto prevê também a participação da população, na qual deve ser incentivada e afirma no art. 46 que, “na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o Poder Público facultará a participação da comunidade.” (CARDOSO 2003, p. 29).

Como era de se esperar, o projeto não foi bem aceito pelos setores conservadores da sociedade. O empresariado acusou o projeto de “comunista”, como acontecia com todas as ações com conotações populares. Jornais e revistas divulgavam que a nova LDU queria acabar com o direito de propriedade no país. O PL-775 não chegou a ser pauta de votação no Congresso Nacional. (Bassul, 2010). Com o advento dos trabalhos em torno dos debates para a nova Carta Constitucional e pela demora nos debates na Câmara, a discussão do PL-775 ficou deveras prejudicada. Deu-se início à movimentação em torno da apresentação da Constituinte em 1987.

Surge então “no bojo do processo de redemocratização do país,” (ROLNIK, 2008, p. 07) o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Ainda segundo a autora, o MNRU foi articulado nos movimentos sociais pela luta de moradia que, dentre outros, tinha como objetivo pressionar o Estado por reformas em várias áreas. Sobre o MNRU afirma Araújo (2009, p. 378-379):

“Em paralelo, cresce a relevância da atuação dos grupos de pressão da sociedade civil em prol do enfrentamento dos problemas urbanos, notadamente os que afligem as camadas sociais de baixa renda. Estrutura-se o MNRU... A luta é por núcleos urbanos que atendam os princípios da justiça social e da gestão democrática, envolvendo um conjunto de direitos inter-relacionados referentes à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Esses direitos, reunidos, consolidam o chamado “direito à cidade”.

Aliados ao MNRU encontravam-se os mais diversos atores, como advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, técnicos de prefeituras, ONG's e universidades, possibilitando que a questão urbana fosse debatida em distintas esferas, com os mais variados interesses em prol de um único objetivo, a bandeira da Reforma Urbana. Esta talvez tenha sido a mais importante conquista dos movimentos populares, que deixam o âmbito dos problemas urbanos e passam a abarcar os mais diversos setores da sociedade, fazendo com que a luta pelo espaço citadino seja uma ação de todos e não apenas dos que não tem acesso à cidade. Rolnik (2011, p. 130), atenta para o fato de que os grupos comprometidos com a Reforma Urbana tinham como proposta instrumentos urbanísticos que fossem além da regulação técnica, mas que “jogassem o peso do Estado e da regulação a favor – e não contra, como de costume – da democratização do espaço da cidade.”, através de duas vertentes, o reconhecimento

da posse de moradores de favelas e de loteamentos irregulares e o combate à especulação imobiliária pela retenção do solo.

O processo de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte permitiu uma ampla participação popular. A partir da sistematização do primeiro projeto em 15 de julho de 1987, foi permitida a apresentação de emendas de iniciativa popular, no entanto deveriam trazer no mínimo trinta mil assinaturas de eleitores e patrocínio de pelo menos, três associações representativas. No balanço geral, foram apresentadas 122 emendas populares somando mais de 12 milhões de assinaturas, onde 83 delas atendiam às exigências e foram aceitas oficialmente. A Emenda Popular da Reforma Urbana figurava entre elas. (BASSUL, 2010).

A Emenda Popular n.º 63 de 1987, como ficou oficialmente registrada, foi de responsabilidade formal da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto de Arquitetos do Brasil e sob a organização da Articulação Nacional do Solo Urbano, da Coordenação dos Mutuários do BNH e do Movimento em Defesa do Favelado, contou com 131 mil assinaturas (BASSUL, 2010).

A emenda possuía 23 artigos e de acordo com Cardoso (2003, P. 30) apresentava como princípios básicos: “o Estado fica obrigado a assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; Submissão da propriedade à sua função social; Direito à cidade; e Gestão democrática das cidades”. Cabe destacar o caráter social da proposta marcando uma inovação no trato da questão urbana, fato salientado por Cardoso (2003). E afirma ainda que a proposta estava calcada na “definição de uma nova esfera de direitos” (ibid) e na imposição de limites às ações do capital privado no tocante ao direito de propriedade.

Com esta grande carga social, era de se esperar que a emenda causasse furor entre os parlamentares conservadores e a sociedade interessada na manutenção dos ganhos decorrentes da valorização do solo urbano. E foi o que aconteceu. A imprensa serviu como campo de batalha para atores das duas partes, integrantes dos movimentos sociais e representantes de empresários do setor imobiliário, onde cada qual defendia o seu quinhão.

O palco foi o jornal a Folha de São Paulo. Em artigo publicado em 20/8/1987 o deputado constituinte Luiz Roberto Ponte (PMDB-RS) na ocasião também presidente

da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), criticou a emenda por priorizar a terra urbana, já que a mesma representa apenas 5% no cômputo final da moradia (BASSUL, 2010).

Em defesa da Emenda, a arquiteta Ermínia Maricato, professora da USP (Universidade de São Paulo) e na época diretora do Sindicato dos Arquitetos daquele estado foi ao Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, rebateu as críticas em um outro artigo no mesmo jornal. Argumentou a professora que o custo a que se referia o deputado localizava-se em conjuntos habitacionais na periferia e que a especulação através da retenção dos terrenos contribuía para a expulsão da população para locais distantes (BASSUL, 2010).

As exigências para apresentação das emendas de iniciativa popular, não garantiam a sua total aceitação, ou seja, o Congresso Nacional tinha como obrigação receber a proposta e não incorporá-la na sua totalidade. Assim, a Emenda foi se enfraquecendo conforme os debates avançavam no Congresso, sendo retirados do texto assuntos vitais, como as proposições relativas ao transporte coletivo e serviços públicos e a retirada da aplicação do instrumento de usucapião em terrenos públicos. (SOUZA, 2002).

Após uma *via crucis*, parte da proposta foi incorporada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, não agradando nem aos que lutaram pela inclusão de instrumentos que garantissem o acesso à cidade e o combate à especulação, nem tão pouco a parcela conservadora. O MNRU conseguiu a inclusão no texto da Carta a função social da propriedade, mas ainda deveria ser instituída através de regulamentação municipal, contida nos Planos Diretores, os quais deveriam ser obrigatórios para cidades com mais de 20 mil habitantes.

E é justamente na obrigatoriedade do Plano Diretor que a ala conservadora conseguiu empunhar sua bandeira.

Inicia-se então outra batalha pela regulamentação dos referidos artigos, que definem:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - **O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.**

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade **expressas no plano diretor.**

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, **mediante lei específica** para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” (Constituição Federal). (grifos da pesquisadora).

Os grifos do texto da Constituição acima descritos tornam-se os empecilhos e, ao mesmo tempo, propulsores da luta continuada por cidades mais justas. Como parte da emenda n.º 63 acabou diluída e modificada, restou ao MNRU e seus seguidores uma outra empreitada: de que maneira instituir nos Planos Diretores instrumentos que fossem capazes de reverter o quadro instalado nas cidades brasileiras?

A promulgação da nova Constituição concedeu maior poder aos municípios, que antes eram classificados como unidade administrativa do Estado e não como integrante da Federação. A Constituição de 1988 delegou maiores responsabilidades aos municípios, primeiro quando os considera como entes federativos e, como consequência, aptos a elaborar e implementar sua política urbana e habitacional e formular e aprovar sua Lei Orgânica (REZENDE, 2001). Portanto é no âmbito municipal que deverão acontecer as transformações pelas quais a população demanda, ladeadas pelos direitos urbanos e acesso aos bens e serviços proporcionados pelo Estado

igualmente a todos os cidadãos independente da sua condição de renda, do seu local de moradia e do papel que desempenha na sociedade.

Assim as forças técnicas, acadêmicas e comunitárias que até então defendiam uma maior abrangência da Constituição na questão urbana e que participaram do debate do PL-775/83, voltam-se para a definição da instrumentalização das Administrações Locais, com o objetivo de fazer cumprir a função social da propriedade determinada na nova Carta e regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição. O ano de 1989 foi de grande discussão em torno do assunto, onde houve também o engajamento de oito deputados federais em torno da temática, sendo a proposta do deputado Raul Ferraz como a mais completa (GRAZIA, 2003).

Contudo, com as eleições os parlamentares envolvidos não foram reeleitos, produzindo um arrefecimento na discussão em torno da questão.

Foi então que o Senador Pompeu de Sousa, com a assessoria de José Roberto Bassul elaborou o Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 181, o Estatuto da Cidade, sendo aprovado um ano após sua apresentação e enviado à Câmara dos Deputados (BASSUL, 2010). Infelizmente o senador não chegou a ver seu projeto aprovado, ele faleceu em 1991. Bassul (2010) cita as palavras do senador acerca das justificativas do projeto que, segundo ele tinha como pretensão conter a

“indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos” (p. 80).

Cabe neste momento um adendo para salientar a participação da sociedade organizada em torno do Direito à Cidade. O FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana trabalhou ativamente no sentido de exercer pressão em torno da discussão da questão urbana. O Fórum foi criado em 1987, portanto no centro dos debates para a nova Constituição. É composto pela FNA – Federação Nacional dos Arquitetos, Instituto Polis, FASE, União Nacional dos Movimentos de Moradia, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Central dos Movimentos Populares, entre outras (MARICATO, 2001). Além da mobilização em torno do Estatuto da Cidade, o FNRU atuou na formulação do projeto de lei Fundo Nacional de Moradia Popular.

Neste ínterim merecem destaque duas iniciativas que contribuíram para a gestão democrática das cidades. A primeira refere-se à aprovação, sem objeções, da emenda n.º 26 de autoria do Senador Mauro Miranda, que institui o Direito à Moradia como princípio constitucional. E em segundo, a aprovação do IPTU progressivo inserido como emenda constitucional em setembro de 2000 (MARICATO, 2001).

Quando chegou à Câmara, o projeto recebeu a denominação de PL 5.788/90. Novamente um projeto com uma grande carga social recebe críticas e setores trabalham para impedir a sua tramitação, entre eles, entidades que representavam os proprietários de terra, os empresários da construção civil e do setor imobiliário. Até a igreja católica se mostra contrária à aprovação do PL, através da TFP – Tradição, Família e Propriedade<sup>8</sup>, com o envio sistemático de documentos com críticas para o Congresso e a coleta de assinaturas em praças públicas, visando a retirada do projeto da pauta de discussões (GRAZIA, 2003).

Ficaram bem claras duas posições diante do projeto. Uma liderada pelo MNRU, que defendia a população excluída e segregada no acesso à terra urbanizada, e lutava pela aprovação do Estatuto pelo Congresso Nacional; e outra que trazia consigo os empresários urbanos que defendiam a manutenção da propriedade privada a qualquer custo (BASSUL, 2010).

Foi assim, em meio a uma disputa de forças, que o Estatuto da Cidade levou 11 anos para ser aprovado.

Grazia (2003) e Bassul (2010) descrevem detalhadamente todo o itinerário do Projeto de Lei 5.788/90 desde a sua apresentação na Câmara dos Deputados até a sua promulgação, já como Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/2001. Dentre as comissões pelas quais o projeto tramitou, tem-se a CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) onde iniciou-se o processo de tramitação e seguiu para a CDUI (Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior). Em uma manobra de oposição, o projeto foi requisitado também pela CEIC (Comissão de Economia, Indústria e Comércio) e a CDCMAM (Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias) (GRAZIA, 2003).

---

<sup>8</sup> “Organização social de perfil ultraconservador, voltada para a defesa incondicional do direito de propriedade.” (BASSUL, 2010, p. 81).

O maior impasse se deu na CEIC, onde foi designado como relator Luis Roberto Ponte (PMDB), deputado ligado à Câmara Brasileira da Indústria e da Construção. Para que o relator apresentasse seu parecer, o MNRU usou de estratégias para que ambas as partes aprovassem o texto final, recuando e cedendo à ala conservadora.

O MNRU entendia que deveria ceder em alguns pontos, pois posteriormente poderia recuperar as perdas nas fases seguintes; e o empresariado compreendendo que alguns dos instrumentos incorporados seriam benéficos para a sua atuação no meio urbano, o projeto recebeu finalmente parecer favorável, sem disputas seguindo então para a CDCMAM em 1998. Só na CEIC o projeto estacionou por 7 anos, de dezembro de 1990 a outubro de 1997. Em 1999 a tramitação foi na CDUI e em 2000, na CCJ (GRAZIA, 2003).

Mas a ala conservadora não se deu por satisfeita. Apesar de todas as Comissões emitirem parecer favorável ao projeto, três deputados representantes do setor imobiliário apresentaram recursos para que o Projeto fosse votado no plenário, prevendo sua reprovação. Em 20 de janeiro de 2000, as lideranças populares puderam comemorar, os recursos foram derrotados e o Projeto aprovado no Congresso Nacional. Segue então para o senado onde foi aprovado por unanimidade em 18 de junho de 2001.

Finalmente o Projeto de Lei 5.788/90 foi sancionado pelo presidente da República, transformando-se na Lei Federal 10.257, o Estatuto da Cidade.

Segundo Grazia (2003), o período entre a aprovação do projeto no Senado e a sanção presidencial foi marcado por uma forte tensão entre as partes. Era de conhecimento que as questões contidas no projeto causavam polêmica e iam de encontro com os interesses, tanto do setor imobiliário, como do Governo Federal. Ainda de acordo com a referida autora, a matéria mais polêmica estava na Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia em terrenos públicos. O FNRU cercou-se de técnicos, principalmente juristas, para assessorar a Casa Civil já que a presidência desconhecia a natureza da matéria. Mesmo com a concessão sendo de grande valia para a população, já que visava o resgate da igualdade de milhares que ocupam terreno público a mais de cinco anos, foi vetada pelo Presidente.

A razão pela qual se deu o veto, segundo o governo, foi o temor que a lei incentivasse a ocupação de terrenos públicos em todos os níveis de governo. Entendendo a importância do instrumento, o governo lança mão de uma Medida Provisória n.º 2.220 de 4 de setembro de 2001, onde fixava o prazo de 30 de junho de 2001 para que seja concedido o benefício da Concessão de Uso a pessoas que estejam ocupando o terreno público a mais de cinco anos e que a área ocupada não exceda 250m<sup>2</sup>. A MP cria ainda o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e que foi transformado em Conselhos das Cidades no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (BASSUL, 2010).

Há de se destacar, enfim, a união de forças em torno da aprovação de instrumentos que, de uma forma ou de outra, acabam por proporcionar um ambiente urbano mais justo. Este fato também foi percebido pelos empresários que acabaram por sugerir emendas ao projeto que ratificavam as ações demandadas pelos movimentos populares. Mesmo porque alguns dos instrumentos previstos no Estatuto já estavam sendo aplicados em algumas cidades brasileiras com sucesso. Bassul (2010) salienta que as condições precárias das cidades brasileiras causavam certo temor e risco aos empreendimentos mercadológicos, daí o interesse desses segmentos na resolução dos problemas urbanos.

As cidades brasileiras não ficaram no período entre a promulgação da Constituição em 1988 e a aprovação do Estatuto em 2001 sentadas esperando que os instrumentos que tanto almejavam ficassem prontos. Pelo contrário. A produção de cidade (e não cidade) continuou a pleno vapor, assim como a elaboração de Planos Diretores. Só que agora apresentavam esses planos um novo viés: a estratégia. Passamos a explicar a respeito dos Planos Diretores Estratégicos ou Empresariais.

Na década de 90 ficou famosa a expressão “globalização” que, entre outras definições, está associada à noção de modernização o que acentua ainda mais as desigualdades nos centros urbanos, já que os investimentos públicos são direcionados para obras de suporte aos novos centros negócios, “ilhas de Primeiro Mundo” de acordo com Ferreira (2005, p. 14).

Fix (2001) expõe a perversa parceria público-privado para servir à especulação imobiliária na região das avenidas Faria Lima e Luis Carlos Berrini, com a

expulsão da população que ocupava o lugar para a construção de “uma nova cidade”, exemplo do modelo de intervenção nas cidades que dominou os anos 1990.

Este período foi caracterizado também pelas concessões dadas pelo poder público na guerra fiscal, onde Estados e Municípios travavam uma verdadeira batalha na disputa de capital a ser investido em seus territórios. O mais curioso era a justificativa destas facilidades concedidas, que as mesmas trariam a modernidade para as cidades e empregos para a população. Nota-se que esta prática foi intensamente utilizada nos pequenos municípios, principalmente aqueles que apresentam uma perda de população para os grandes centros.

O Planejamento Estratégico, uma herança catalã disseminada por todo o mundo devido ao sucesso de Barcelona e da difusão do modelo por parte de agências multilaterais, mais precisamente o BIRD e Habitat<sup>9</sup> (VAINER, 2000) e (SÁNCHEZ, 2001), influenciou boa parte das intervenções urbanas pelas Administrações Locais, em busca da modernidade e da inclusão de sua cidade na “rede global”. Nesta modalidade de planejamento, a cidade se transforma em mercadoria a ser vendida “em um mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda” (VAINER, 2000, p. 78). Esta competição por investimentos, não só das empresas como também do poder público, se dá também no interior dos núcleos urbanos, com as diferentes forças que compõe a cidade trabalhando para a obtenção dos recursos e das obras de melhoramentos.

Este pensamento subsiste graças à revolução tecnologia advinda com a globalização (ou da globalização), onde as distâncias são suprimidas e o mercado deixa de ser local para ser global. Na nova ordem neoliberal, a reprodução do capital não está mais somente vinculada à industrialização, mas também pela ascensão do sistema financeiro (MARISCO, 2003), onde o mercado assume a regulação da economia e não mais o Estado.

---

<sup>9</sup> Sánchez (2001, p.32) destaca a publicação: “Un modelo de transformación urbana”, do Ayuntamiento de Barcelona e Oficina Regional para América Latina e Caribe do Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Banco Mundial.

Neste contexto, não há espaço para se pensar e agir em torno das populações menos favorecidas, através de políticas de saneamento, habitação e transportes. Elas também devem se render aos novos desígnios ditados pelo capital “global” e sucumbir suas demandas com vistas a uma cidade mais moderna e totalmente integrada à economia mundial, construindo “centralidades terciárias” (FERREIRA 2003), produzindo um crescimento que se alastra pela cidade como um todo. Assim, tem-se um núcleo urbano homogêneo, longe de conflitos e no qual tudo e todos funcionam em perfeita ordem, de acordo com o Planejamento elaborado.

Sánchez (2001, p. 45) expõe a questão quando confronta as práticas de Curitiba e Barcelona, ambas “cidades-modelo”:

“De fato, tanto no caso de Curitiba quanto no caso de Barcelona, as representações tornadas dominantes são cuidadosamente desenhadas para mostrar uma cidade homogênea e apagar as diferenças políticas, culturais, de classe ou de origem étnica presentes no território urbano. Os discursos da cidade-pátria e do consenso-cidadão, da sociedade urbana como um bloco homogêneo sem conflitos de interesses orientada para um grande objetivo comum, são forjados no interior das políticas urbanas, com o apoio incondicional dos meios e com o uso amplo de variados instrumentos publicitários, atuando como elementos-chave na regulação social e no controle político da população”.

Esta nova forma de gestão das cidades globalizante e hegemônica mostrou-se desigual e segregadora, perversa quando apresenta intenções de “promoção” das cidades visando sua projeção mundial e nega a sua realidade, onde a disputa por solo urbanizado encontra-se ainda mais acirrada. A produção urbana continua independentemente de qual planejamento esteja em curso, Estratégico ou Tecnocrático. O afastamento da população do processo de gestão urbana acentua as mazelas já tanto descritas por diversos autores. A população residente em favelas continua crescendo, assim como os moradores em loteamentos ilegais em periferias distantes.

Mostra-se mais uma vez que não basta mudar o nome ou a “estratégia” de se fazer planejamento, os problemas continuam, o foco deve se concentrar na maioria da população que vive à margem das cidades, não só nas margens propriamente ditas, as franjas urbanas, mas aquelas que não têm acesso ao saneamento, ao transporte e à moradia digna.

Foi com o foco na maioria excluída que tanto se lutou pela aprovação da Lei n.º 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, acreditando que os instrumentos definidos contribuirão para a construção de cidades mais justas. Os objetivos do Estatuto estão descritos no parágrafo único do Art. 1º: "...O Estatuto da Cidade [...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos..."

De acordo com Rolnik (2001), as inovações trazidas pelo Estatuto concentram-se em três eixos: instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir as formas de ocupação do solo; gestão urbana calcada na participação da população em processos decisórios na cidade; e as possibilidades de regularização fundiária, conferindo ao cidadão seguridade em relação à posse da habitação.

O capítulo I trata das Diretrizes Gerais, que ratificam o viés social que a Lei possui e destacam o atendimento à questão ambiental (incisos I-IV-VI-VIII-XII-XIV) e à participação da população no processo de construção das cidades (incisos II-XIII).

Os Instrumentos da Política Urbana são tratados no capítulo II, que define como instrumentos gerais:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal. (Lei 10.257/2001).

Pelas linhas gerais o Estatuto utiliza-se do planejamento como forma de conferir as transformações pelas quais as cidades devem passar, tanto na dimensão física como na forma pela qual são administradas. O planejamento municipal deverá contemplar diversas formas de ordenamento territorial, a saber: plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social. Os Instrumentos da Política Urbana estão distribuídos em Institutos Tributários e Financeiros e Jurídicos e Políticos:

Institutos tributários e financeiros:

- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

- Contribuição de melhoria;
- Incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Institutos jurídicos e políticos:

- Desapropriação;
- Servidão administrativa;
- Limitações administrativas;
- Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- Instituição de unidades de conservação;
- Instituição de zonas especiais de interesse social;
- Concessão de direito real de uso;
- Concessão de uso especial para fins de moradia;
- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- Usucapião especial de imóvel urbano;
- Direito de superfície;
- Direito de preempção;
- Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- Transferência do direito de construir;
- Operações urbanas consorciadas;
- Regularização fundiária;
- Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- Referendo popular e plebiscito.

Além destes ficou definido também o EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança e o EIA – Estudo de Impacto Ambiental.

Vale salientar que a maioria destes instrumentos necessita de legislação municipal específica para sua aplicação, fato que gerou incerteza perante a sua efetiva utilização por parte do poder público local. Alguns destes instrumentos deverão estar contemplados no Plano Diretor, especialmente os que tratam da função social da propriedade. O Plano Diretor deve definir quais serão as áreas a sofrerem a aplicação

do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com títulos da dívida pública. São passíveis de regulamentação contida no Plano Diretor ainda e, portanto, de lei municipal, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir.

Para Maricato (2001), os instrumentos de Operações Urbanas e Outorga Onerosa podem servir ao mercado imobiliário, dependendo de como se dá sua aplicação, como assinalado no caso de São Paulo relatado por Mariana Fix (2001). A lei não apresenta novidades em relação ao que já vinha sendo praticado em algumas cidades e também não deixa claro, em seu texto, como a participação popular deve garantir a correta aplicação do instrumento.

De acordo com o Estatuto, o Plano Diretor é o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” e é através das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa em seu conteúdo que a propriedade urbana cumpre a sua função social, com vistas à promoção de qualidade de vida, justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas dos cidadãos. O PD é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas especiais de interesse turístico, cidades inseridas na área de influências de empreendimentos de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O conteúdo mínimo do Plano Diretor deverá delimitar as áreas onde incidirão:

- O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- O direito de preempção;
- A outorga onerosa do direito de construir;
- Onde será permitida a alteração de uso do solo;
- As operações urbanas consorciadas; e
- A transferência do direito de construir.

A referida lei estipula ainda que o Plano Diretor deve englobar o município como um todo ou seja, áreas urbanas e rurais e que a cada dez anos deve passar por um processo de revisão.

Dois pontos cruciais que merecem destaque e um olhar mais atento da nova lei, são a participação da população no processo de elaboração do Plano Diretor e a gestão democrática da cidade, instrumentos que forçam a implementação do Plano e devem garantir que seus instrumentos surtam efeito.

A participação se dará quando da elaboração/revisão do Plano Diretor, onde é obrigatória a adoção de ações que incluam a participação dos cidadãos no processo, diz a lei que os Poderes Legislativo e Executivo municipais deverão garantir:

- a promoção de audiências públicas e debates junto à população em geral, associações representativas dos vários segmentos da sociedade; e
- a publicidade e o livre acesso aos documentos produzidos.

Quando trata das diretrizes gerais afirma a participação popular como fator de desenvolvimento das funções sociais da cidade, onde a gestão democrática se dá pela “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (inciso II, Art. 2º, Lei 10.257/2001).

Para a Gestão Democrática das Cidades a lei define como instrumentos a criação de órgãos colegiados de política urbana nos três níveis de governo; debates, audiências e consultas públicas; conferências a cerca de temas urbanos relevantes nos três níveis de governo; e projetos de lei de iniciativa popular, bem como planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Uma prática na interpretação da legislação brasileira é a possibilidade de usar seu enunciado tanto para o bem como para o mal. O Estatuto não foge a esta prerrogativa. Mas após tantas lutas, idas e vindas, artigos vetados e aprovação final, nasce a esperança (no sentido da espera) de que, de alguma forma, o Estatuto seja apropriado, tanto pelas administrações públicas municipais, quanto pela população para a construção de espaços urbanos de acesso a todos. Braga (2000, p. 83-84) afirma: “Embora a experiência brasileira tenha demonstrado que a simples existência de uma lei não implica automaticamente em sua aplicação e eficácia, a possibilidade da aprovação do Estatuto da Cidade deve ser encarada como um importante avanço”.

Mas para que o Estatuto da Cidade seja implementado, era preciso que os municípios produzissem e aprovassem seus Planos Diretores e que fossem garantidos todos os dispositivos por ele instituídos.

### **2.1.3- A Campanha Nacional de Elaboração de Planos Diretores Participativos**

Como já assinalado, a Constituição de 1988 determina que o Plano Diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (§ 1º, art. 182, CF) e afirma ainda que o referido documento deve ser obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Entendendo que este instrumento poderá ser capaz de reverter a situação instalada nas cidades, onde tem acesso aos serviços e equipamentos e ao solo urbanizado a população que por ele pode pagar, excluindo a grande maioria da população brasileira que vive às “margens” da cidadania, o Ministério das Cidades com o apoio do Conselho das Cidades lançou em maio de 2005 a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos” (MCidades).

A Campanha trabalhou na criação de um movimento nacional “para construir cidades incluídas, democráticas e sustentáveis”, transformando a obrigatoriedade em oportunidades para que as cidades repensassem o seu processo de desenvolvimento (MCidades). Para tanto foram criados 27 núcleos Estaduais – 26 Estados e o Distrito Federal - que embasariam a campanha e contariam com a participação de diferentes segmentos sociais<sup>10</sup>, no sentido de sensibilizar, apoiar e capacitar técnicos das prefeituras e a sociedade civil em geral para a construção de Planos Diretores Participativos, sendo que até dezembro de 2008 os 1.683 municípios que possuíam a obrigação perante a Constituição deveriam elaborar ou revisar seu plano.

---

<sup>10</sup> De acordo com o Ministério das Cidades, os Núcleos Estaduais eram compostos por diversos segmentos da sociedade civil, dos governos estaduais e municipais, poderes legislativos, movimentos populares, ONG's, entidades de classe, Associações de Municípios, Ministério Público entre outros. De acordo com Burnett (2009, p.389), apesar dos Núcleos Estaduais receberem recursos e ser obrigatória a apresentação de relatórios de prestação de contas, “não existem avaliações sobre a atividade dos Núcleos Estaduais, nem durante a Campanha dos PDP nem após a aprovação dos planos”.

A Secretaria de Programas Urbanos coordenou toda a Campanha Nacional, onde foram disponibilizados cerca de R\$ 55 milhões como incentivo aos municípios em ações concretas, distribuídos como descreve o Ministério das Cidades:

- recursos diretos a 400 municípios através do OGU e Habitar Brasil (programas do Ministério das Cidades) e também de outros órgãos do governo federal;
- criação do Kit Campanha com diversos materiais para atingir diferentes segmentos da sociedade: vídeos, livros, folhetos, curso em CD, comerciais para rádio e TV, para a sensibilização e capacitação dos municípios;
- repasse de verbas para os núcleos estaduais na intenção de sensibilização e capacitação dos municípios e monitoramento da elaboração dos Planos Diretores Participativos;
- Disponibilização de Bolsas do CNPQ destinadas às universidades para a formação de equipes de assistência técnica aos municípios;
- Cadastro de profissionais, através do lançamento de edital público, com experiência na capacitação ou na elaboração de Planos Diretores e implementação do Estatuto da Cidade, de cada região do país.

Além destas ações, foram realizadas 44 oficinas, com o apoio dos núcleos que formaram 3.150 multiplicadores da campanha, “com o objetivo de homogeneizar o conteúdo dos planos conforme os preceitos do Estatuto da Cidade, buscando assegurar determinados eixos na elaboração/revisão dos planos diretores” (BURNETT, 2009, p. 389). Entre os multiplicadores figuravam os mais diversos segmentos: representantes do executivo e do legislativo municipal, técnicos das prefeituras, representantes dos movimentos populares pela luta por moradia, entidades regionais do Fórum Nacional da Reforma Urbana, universidades, ONG’s, sindicatos e entidades profissionais, ministério público, entre outros.

O Conselho das Cidades aprovou quatro resoluções que tinham como objetivo orientar os municípios na elaboração de seus planos. A resolução n.º 15 cria a Campanha Nacional; a de n.º 25 orienta os municípios no processo participativo; a n.º 34 determina o conteúdo mínimo do Plano Diretor Participativo; e a 85 trabalha com as orientações a cerca da revisão dos planos diretores.

Um dos pontos de apoio importante foi a constituição dos Núcleos Estaduais, que “apresentaram propostas de estratégias de mobilização e capacitação com a previsão de realização de oficinas, elaboração de cartilhas, atividades de monitoramento, etc.” (MCidades), o que representou um impulso para a Campanha, visto que criou uma rede ramificada pelas diferentes regiões dos Estados. A Campanha foi potencializada pela realização simultânea do processo de construção das Conferências Municipais e Estaduais das Cidades, sendo o Plano Diretor participativo incorporado à pauta de discussões como um dos temas prioritários.

Com tantos Planos Diretores Participativos sendo elaborados pelo país, nada mais natural que surgissem práticas que mereciam ser disseminadas e compartilhadas. Foi assim que surge o Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo com o “objetivo de registrar as soluções, ações e estratégias” utilizadas, “destacando recomendações, alertas e aprendizados” que vem em auxílio dos atores sociais envolvidos nos processos de elaboração do planejamento municipal (MCidades). Foi também criada a Rede Plano Diretor, com aproximadamente 30 mil endereços eletrônicos, difundindo reflexões, discussões e críticas, tornando-se uma via de comunicação de experiências.

Apesar da grande mobilização em torno da Campanha, ainda fica a encargo das administrações locais de promover as ações de transformação na direção de cidades mais acessíveis para todos. Burnett (2009, p. 454) atenta para o fato da dependência do planejamento urbano para com o Estado ter sido reforçada pela Campanha, já que é de responsabilidade do governo municipal o procedimento para a participação popular e que a “cada relutância ou oposição sua, provoca adiamentos, suspensões e descrédito nos resultados do PDP”.

Após o empreendimento de grandes esforços para que os municípios elaborassem seu Plano Diretor Participativo, nasce a necessidade de monitoramento da implementação destes planos. Foi quando o Ministério das Cidades estabeleceu um convênio com o CONFEA no sentido de realizar uma pesquisa junto aos municípios que detinham a obrigatoriedade de ter os seus planos aprovados até outubro de 2006. A pesquisa ocorreu entre novembro de 2006 a fevereiro de 2007 e abordou os aspectos quantitativos dos processos e dos conteúdos dos planos diretores participativos realizados dentro do universo de municípios pesquisados.

De acordo com Rolnik (2011), a pesquisa alcançou 92,39% dos 1.683 municípios que apresentavam a obrigatoriedade, ou seja, os questionários foram aplicados em 1.553 cidades, conferindo uma alta representatividade aos dados colhidos, visto que estava presente na maioria dos processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores Participativos.

Serão apresentados a seguir alguns dos resultados da pesquisa, aqueles relativos à questão habitacional em nível nacional, dados mais específicos do Estado do Paraná serão abordados adiante, juntamente com um olhar mais profundo sobre os números obtidos.

Dos 1.553 municípios “obrigatórios”, 86,93% encontravam-se com seus Planos Diretores Participativos aprovados, ou enviados à Câmara Municipal ou em processo de elaboração durante o período da pesquisa. Vale salientar que se trata de uma abordagem quantitativa, portanto “manca” quando se refere ao nível de atendimento à população de baixa renda, mesmo porque neste país há leis que “pegam” e as que não “pegam”. Mesmo sendo assim, quantitativa e não qualitativa, os números demonstram o esforço realizado em torno da aplicação do Estatuto da Cidade (Rolnik 2011).

A pesquisa apurou que em relação à questão habitacional, os PDP’s apresentavam em comum a identificação dos assentamentos irregulares, formação de estoque de terras, instituição de zonas especiais de interesse social, criação de sistemas municipais de habitação social e sua vinculação ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, implementação de instrumentos que garantam o cumprimento da função social da propriedade (parcelamento e edificação compulsórios e IPTU progressivo no tempo).

De acordo com Rolnik (2011), os números demonstram que 46,30% dos municípios pesquisados elaboraram estudos habitacionais, sendo que somente 36,15% apresentaram estudos sobre loteamentos clandestinos e 41,19% sobre loteamentos irregulares. Outro tema de interesse são as ocupações irregulares pela população de baixa renda, somente 38,30% dos planos abordaram a temática. As ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social - estiveram presentes em 70,19% dos municípios.

A autora chama a atenção para a maneira de como as ZEIS foram incluídas nos PDP's. Sua regulamentação pode ter sido detalhada e demarcada no território em mapas ou apenas citada e à espera de regulamentação posterior por meio de lei específica. Assinala a "...necessidade de análises qualitativas mais detalhadas" (ROLNIK, 2011, p. 142) para efetivamente ser revelada o quanto a demarcação de ZEIS contribuíram para as demandas habitacionais instaladas e para a regularização fundiárias das áreas ocupadas pela população pobre.

A Utilização, Edificação e Parcelamentos Compulsórios combinado com o IPTU progressivo no tempo geram penalidades que coíbem a retenção da propriedade para fins especulativos e foram acusados em 53,3% dos PDP's. Em apenas 1,33% dos municípios estes instrumentos foram declarados como fora da realidade (Rolnik 2011). O estudo aponta ainda que 16,41% das cidades apresentam a oferta de terras para novas moradias como eixo estruturante do seu planejamento, 20,15% adotou a ocupação de vazios urbanos e 27,19% calcaram seu plano na regularização fundiária.

#### **2.1.4- O Programa de Aceleração do Crescimento I e II e o Programa Minha Casa Minha Vida**

O esforço em torno de estabelecer uma política integrada que pudesse fazer valer o binômio política urbana e habitação social, sofreu alguns golpes. A intenção do Ministério das Cidades na construção de um alicerce onde as ações a serem tomadas pelo governo municipal rumassem em direção à democratização do espaço urbano, foi atravessada por medidas que, na sua origem apresentam como objetivos reduzir o déficit habitacional.

Neste item faz-se um relato destas medidas, demonstrando como a habitação social se encaixou no processo e quais os resultados destas ações.

##### **2.1.4.1- Programa de Aceleração do Crescimento: primeira edição**

Em 2007 o Governo Federal lança o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, “com o objetivo de estimular o crescimento do PIB e do emprego,

buscando aumento de renda e inclusão social” (CESE, 2010, p.07), através do Decreto N.º 6.025 de 22 de janeiro. O Decreto define ainda que as medidas integrantes do PAC serão discriminadas pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. (Art. 1º) – CGPAC, o qual acompanhará e supervisionará o PAC, com o objetivo de coordenar as ações que se façam necessárias para a sua implementação e execução (Art. 2º).

O referido decreto institui o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento – GEPAC, “com o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC” (Art 4º) e o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – SisPAC, gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Art. 5º-B). Somente através do Sispac será possível a tramitação da solicitação de autorização de empenho das ações do PAC.

O programa foi estruturado em cinco blocos: investimentos em infraestrutura; melhora do ambiente de investimento; medidas fiscais de longo prazo; desoneração e aperfeiçoamento do Sistema Tributário; e estímulo ao crédito e ao financiamento (Ministério das Cidades, 2010).

O bloco de infraestrutura está estruturado em três eixos: logística (rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária); energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural, energias renováveis); e infraestrutura social e urbana (Luz para Todos, habitação, metrô, recursos hídricos). ([www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/pac](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/pac)).

Ainda citando o MC, o programa prevê um total de R\$ 503,9 bilhões em investimentos até 2010. Onde R\$ 58,3 bilhões serão destinados para a Infraestrutura Logística; R\$ 274,8 bilhões para a energética; e R\$ 170,8 bilhões para a Infraestrutura Social e urbana, onde R\$ 106,3 bilhões somente para a habitação, com benefício para 4 milhões de famílias através da construção de moradias, aquisição de terrenos, reforma de imóveis, compra de material de construção e urbanização de assentamentos precários (CESE, 2010).

De acordo com o Ministério das Cidades, do valor a ser aplicado na habitação, mais da metade, 55,9 bilhões, serão destinados a famílias com renda

mensal de até 5 salários mínimos, faixa que compõe 93% do déficit habitacional no país, estimado em 7,9 milhões de moradias.

Do total inicial alocado para o programa, 67,8 bilhões serão oriundos do OGU – Orçamento Geral da União; 219,2 bilhões das estatais; e 216,9 da iniciativa privada.

O PAC se constituiu em um marco histórico da intervenção estatal em favelas, através dos Projetos Prioritários de Investimentos – PPI – Intervenção em Favelas com recursos do OGU. O objetivo do programa é o atendimento à população residente em favelas em relação à regularização fundiária, segurança, salubridade, habitabilidade em áreas de risco (com a sua permanência ou relocação), utilizando-se de medidas nas áreas de habitação, saneamento e inclusão social.

Os recursos disponibilizados serão alocados conforme as necessidades de cada região, sendo 52% do total serão destinados às grandes cidades, aquelas que possuem mais de 1 milhão de habitantes, onde a carência de serviços é mais proeminente. Para os municípios com população de até 60 mil habitantes, receberão 21% dos recursos; 16% serão destinados às cidades que possuem intervalo populacional de 60 a 200 mil habitantes; e as metrópoles com até 1 milhão de habitantes receberão 12% do total de recursos. (Ministério das Cidades).

O PAC previa ainda elevar de 82,3% para 86% o total de domicílios atendidos com água tratada e de 48,2% para 55% as moradias providas de tratamento de esgoto. Os recursos a serem investidos em saneamento contemplam ainda a drenagem urbana e a destinação adequada do lixo. O saneamento tem uma previsão de recursos da ordem de R\$ 40 bilhões.

Passado o horizonte de 2010 como prazo para os investimentos, o balanço dos quatro anos em que o programa atuou aponta investimentos da ordem de 121% superior ao previsto inicialmente para a habitação, conforme a tabela abaixo.

Tabela 02 – Previsão e contratação do PAC Habitação 2007-2010

PAC Habitação	Previsão 2007-2010	Selecionado	Contratado até out/2010	Previsão de contratação até dez/10	Contratação em dez/10 em relação ao previsto
---------------	--------------------	-------------	-------------------------	------------------------------------	--

OGU e Financiamento Setor Público	16,9	19,1	17,8	18,6	110%
Financiamento SBPE e Pessoa Física	89,4	197,8	197,8	216,9	243%
<b>TOTAL</b>	<b>106,3</b>	<b>216,9</b>	<b>215,6</b>	<b>235,5</b>	<b>221%</b>

\* R\$ bilhões

Fonte: Tabela retirada do 11º Balanço do Governo Federal.

Para a Urbanização de favelas nas RMs, capitais e cidades com mais de 150 mil habitantes, foram utilizados os recursos oriundos do OGU – Orçamento Geral da União. Inicialmente estavam previstos 9,15 bilhões a serem direcionados para 184 intervenções. Até outubro/2010 180 projetos foram contratados com um investimento de 9,10 bilhões, representando 99,5% do total estimado para o período. Deste total, a União repassou 6,8 bilhões e a contrapartidas dos Estados e Municípios representou 2,3 bilhões.

A região que mais recebeu recursos para a Urbanização de Favelas foi a sudeste, com 5,5 bilhões, representando 60,44% do total de investimentos do setor.

As ações de intervenções em Favelas também receberam recursos de financiamento entre 2007-2008. Foram alocados 3,3 bilhões, com 2,8 de repasse da União e 0,5 bilhão de contrapartida dos Estados e Municípios.

A Habitação recebeu recursos oriundos do FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e do OGU aplicados em 2.795 empreendimentos em 27 Estados, beneficiando 1.757 municípios entre 2007 e 2008. Para este item foram contratados 2,4 bilhões, sendo 2 bilhões de repasse da União e 0,4 bilhão de contrapartida dos Estados e Municípios.

O PAC-Habitação utilizou ainda recursos do FNHIS-OGU e de Financiamento Setor Público entre 2009-2010, com um total de R\$ 4,3 bilhões Selecionados e 3,1 bilhões contratados (v. tabela 03).

Tabela 03 – Recursos do FNHIS-OGU para o PAC-Habitação 2009

SELEÇÃO 2009	SELECIONADO		CONTRATADO		% DE CONTRATAÇÃO
	QTD	VALOR	QTD	VALOR	
FNHIS - OGU	703	1,65	570	1,55	94%
Financiamento Setor Público	63	2,62	29	1,49	57%

TOTAL	766	4,26	599	3,04	74%
-------	-----	------	-----	------	-----

\* em bilhões

Fonte: Tabela retirada do 11º Balanço do Governo Federal.

Para o Financiamento Habitacional – Pessoa Física, foram previstos para o período de 2007-2010 R\$ 32,5 bilhões e contratados 37,7 bilhões, com saldo a mais de 16%, beneficiando mais de 939 mil famílias na aquisição, reforma ou construção de novas moradias. Estes valores não incluem contratação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Na modalidade Financiamento Habitacional – SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), inicialmente eram R\$ 42,0 bilhões e foram efetivamente contratados 123,4 bilhões, um aumento de 194%. Neste módulo encaixam-se a aquisição, reforma ou construção de novas moradias.

A tabela 04 apresenta uma síntese dos investimentos previstos pelo PAC I em relação à fonte de recursos para o sustento do programa.

Tabela 04 – Fonte de recursos aplicadas em moradias e urbanização de favelas

FONTE	MORADIAS	URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	TOTAL
Financiamento*	32,5	4,0	36,5
OGU	4,4	5,7	10,1
Contrapartida**	7,4	1,9	9,3
<b>Subtotal</b>	<b>44,3</b>	<b>11,6</b>	<b>55,9</b>
SBPE Poupança	42,0	---	42,0
Contrapartida***	8,4	---	8,4
<b>Subtotal</b>	<b>50,4</b>	<b>---</b>	<b>50,4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>94,7</b>	<b>11,6</b>	<b>106,3</b>

\* em bilhões

Fonte: Tabela retirada do 11º Balanço do Governo Federal.

A meta inicial para o atendimento em Infraestrutura Social e Urbana foi de 5,2 milhões de pessoas com o Luz para Todos; 22,5 milhões de domicílios com Saneamento; 4 milhões de famílias com Habitação; 600 mil famílias deveriam ser atendidas por Habitação SBPE; em Recursos Hídricos 23,9 milhões de pessoas seriam beneficiadas; e os Metrô transportariam um contingente de 609 milhões de passageiros por ano.

A distribuição dos recursos do Eixo se deu por Regiões da Federação e pelo Financiamento –SBPE Nacional. Dentre as Regiões, a que mais recebeu recursos foi o Nordeste com 25,6% do total, seguida do Sudeste com 24,5%. No geral o Financiamento SBPE-Nacional recebeu a maioria dos recursos, 29,5% do total.

Tabela 05 – Distribuição dos recursos por Unidade da Federação

REGIÃO	TOTAL
Norte	11,9
Nordeste	43,7
Sudeste	41,8
Sul	14,3
Centro-Oeste	8,7
Nacional - SBPE	50,4
<b>TOTAL</b>	<b>170,8</b>

\* em bilhões

Fonte: Tabela retirada do 11º Balanço do Governo Federal.

A previsão inicial de recursos para o programa no período 2007-2010 foi superada. Dos valores iniciais programados de R\$ 503,9 bilhões, passou para um montante de R\$ 657,4 bilhões a serem investidos até dezembro de 2010, sendo que destes, a execução deverá atingir R\$ 444 bilhões em ações concluídas, o que representa 68% do total.

Segundo um relatório do IPEA de abril de 2010, em termos de execução financeira o programa deveria atingir R\$ 619,0 bilhões, 94% do investimento total. A diferença entre a execução financeira e as ações efetivamente concluídas, é da ordem de R\$ 175 bilhões, 27 % do total.

A tabela 06 demonstra a previsão de execução financeira do PAC I (2007-2010) para 31 de dezembro de 2010 em relação à origem dos recursos. Fato que se destaca é o total de recursos destinados ao Financiamento de Pessoa Física, representando 35% do total. Os valores apresentados incluem também os recursos empenhados e ainda não desembolsados. (IPEA, 2010).

Tabela 06 – Previsão de execução financeira do PAC I para 31 de dezembro de 2010

Recursos	Valor	%
Financiamento Habitacional à Pessoa Física	216,9	35
Estatais	202,8	33
Setor Privado	128,0	21
OGU	55,0	9
Contrapartida dos estados e municípios	9,3	2
Outros	7,0	1
<b>Total</b>	<b>619,0</b>	<b>100</b>

\* valores em R\$ bilhões

Fonte: IPEA, 2010.

O Comitê Gestor do PAC apresentou os números finais do programa através do Balanço de 4 anos, 2007-2010. Abaixo os valores estão discriminados por eixo com detalhamento para a Infraestrutura Social e urbana e destaque aos investimentos realizados no setor habitacional.

Tabela 07 – Investimentos e porcentagem de investimentos realizados por eixos 2007-2010

EIXOS	INVESTIMENTOS REALIZADOS	
	R\$ bilhões	%
Logística	65 381	14,7
Energia	148 818	33,5
Social e Urbano	230 054	51,8
Financiamento Habitacional - Pessoa Física	216 900	48,8
Luz para Todos	6 600	1,5
Recursos Hídricos	2 000	0,5
Saneamento	1 500	0,3
Metrô	2 700	0,6
Habitação	353,5	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>444 253</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Comitê Gestor do PAC (2011).

#### **2.1.4.2- Programa de Aceleração do Crescimento: Segunda Edição**

Em março de 2010 o Governo Federal lança o PAC 2 – Programa de Aceleração do Crescimento 2011-2014, ratificando os objetivos da primeira fase, superar os gargalos de infraestrutura no país, com um total de R\$ 1,589 trilhões, sendo R\$ 955 bilhões para o período 2011-2014 e R\$ 631,4 bilhões pós 2014. O programa estrutura-se em 6 eixos: **PAC Cidade Melhor, PAC Comunidade Cidadã, PAC Água e Luz para Todos, PAC Transportes, PAC Energia**. (<http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-1>). Existe ainda um outro eixo, o **Programa Minha Casa, Minha Vida**, que será abordado em um item a parte deste estudo.

O critério de seleção obedecerá, de acordo com o Ministério das Cidades, à subdivisão em grupos de municípios, como se segue:

**Grupo 01:** - 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 e da Região Integrada do Entorno do Distrito Federal – RIDE/DF; ou com população acima de 70 mil habitantes localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; ou com população acima de 100 mil habitantes localizados nas regiões Sul e Sudeste. Neste grupo estão locados 477 municípios, representando 60% da população do país.

**Grupo 02:** - Com população entre 50 mil e 70 mil habitantes localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; ou com população entre 50 mil e 100 mil habitantes localizados nas regiões Sul e Sudeste. Fazem parte deste grupo 221 municípios com população que representa 8% do total.

**Grupo 03:** - Com população inferior a 50 mil habitantes. A maioria dos municípios do Brasil se enquadra neste grupo, 4.866 entes federativos, com população que corresponde a 32% da população total.

De acordo com o relatório 2 formulado pelo Comitê Gestor do PAC em março de 2010, o PAC 2 revela novos desafios em sua gestão, a saber:

- ❖ Reestruturação das áreas de formulação de projetos;
- ❖ Simplificação dos procedimentos de licitação, contratação e pagamento com controle e transparência;

❖ Estruturação de rede de assistência técnica aos Municípios, em especial aos pequenos;

❖ Aperfeiçoamento dos modelos setoriais: concessão de rodovias e ferrovias, hidrovias, navegação de cabotagem, aeroportos e irrigação.

Estas medidas vêm no esforço de aperfeiçoar a primeira edição do Programa, atacando seus pontos vulneráveis e fazendo com que as ações sejam executadas com mais eficiência e transparência.

O **PAC Cidade Melhor**, com vistas a melhoria da qualidade de vida nas grandes cidades tem investimentos previstos da ordem de R\$ 57,1 bilhões, a serem distribuídos em saneamento (R\$ 22,1 bilhões); Prevenção de Áreas de Risco (R\$ 11 bilhões); Mobilidade Urbana (R\$ 18 bilhões); e Pavimentação (R\$ 6 bilhões).

Para o saneamento as diretrizes se concentram na expansão da coleta e do tratamento de esgoto e ainda ampliação do tratamento de resíduos sólidos.

A Prevenção de Áreas de Risco atuará no controle de enchentes e inundações recorrentes através de obras de drenagem e a contenção de encostas em áreas de risco.

Com a implantação de sistemas de transporte público, o PAC pretende a melhoria dos serviços prestados, diminuição do tempo de deslocamento e aumento da qualidade de vida nas grandes cidades.

A pavimentação de vias urbanas pretende intervir em regiões de baixa renda com adensamento populacional e deficiência de infraestrutura.

Os recursos a serem destinados para o PAC Cidade Melhor são provenientes do OGU – Orçamento Geral da União e de Financiamento (tabelas 08, 09, 10 e 11).

Tabela 08 – Investimentos em saneamento PAC- Cidade Melhor

SANEAMENTO: Investimento - R\$ 22,1 bilhões*			
MODALIDADE	INVESTIMENTOS		
	OGU	FIN	TOTAL
Setor Público	11,7	7,4	19,1
Esgoto	8,0	6,0	14,0
Resíduos Sólidos	1,0	0,5	1,5

Projetos	0,3	0,3	0,6
Esgoto em Pequenos Municípios	2,4	0,6	3,0
Setor Privado	--	3,0	3,0
<b>TOTAL</b>	<b>11,7</b>	<b>10,4</b>	<b>22,1</b>

\* Não inclui a contrapartida  
Fonte: PAC 2 - relatório2.

Tabela 09 – Investimentos em prevenção de áreas de risco PAC – Cidade Melhor

<b>PREVENÇÃO DE ÁREAS DE RISCO: Investimento - R\$ 11,0 bilhões*</b>			
MODALIDADE	INVESTIMENTOS		
	OGU	FIN	TOTAL
Drenagem	5,0	5,0	10,0
Contenção de Encostas	1,0	--	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>6,0</b>	<b>5,0</b>	<b>11,0</b>

\* Não inclui a contrapartida  
Fonte: PAC 2 - relatório2.

Tabela 10 – Investimentos em mobilidade urbana PAC – Cidade Melhor

<b>MODALIDADE URBANA: Investimento - R\$ 18,0 bilhões*</b>	
MODALIDADE	R\$
OGU	6,0
Financiamento	12,0
<b>TOTAL</b>	<b>18,0</b>

\* Não inclui a contrapartida  
Fonte: PAC 2 - relatório2.

Tabela 11 – Investimentos em pavimentação PAC – Cidade Melhor

<b>PAVIMENTAÇÃO: Investimento - R\$ 6,0 bilhões*</b>	
MODALIDADE	R\$
Financiamento	6,0
<b>TOTAL</b>	<b>6,0</b>

\* Não inclui a contrapartida  
Fonte: PAC 2 - relatório2.

O **PAC Comunidade Cidadã** pretende aumentar a cobertura do estado nos bairros populares através da instalação de equipamentos de saúde (Unidades de Pronto Atendimento UPA e Unidades Básicas de Saúde-UBS; educação (creches, pré-escolas e quadras esportivas); Praça do PAC (espaço de integração da cultura, esporte

e lazer, inclusão digital, assistência social, trabalho e prevenção à violência); e segurança através da instalação de postos comunitários.

O programa prevê o aporte financeiro de R\$ 23 bilhões (tabela 12).

Tabela 12 – Recursos e números de unidades previstas para o PAC Comunidade

	Unidades	R\$
<b>Saúde</b>		
UPA	500	2,6 bilhões*
UBS	8.694	5,5 bilhões*
<b>Educação</b>		
Creches e pré-escolas	6.000	7,6 bilhões
Quadras esportivas nas escolas		
Construção de quadras cobertas	6.116	4,1 bilhões
Cobertura de quadras existentes	4.000	
<b>Segurança</b>		
Postos com serviço de monitoramento e veículos para ronda	2.883	1,6 bilhões

\*inclui custeio

Fonte: PAC 2 - relatório2.

Para a Praça do PAC está previsto o investimento de 1,6 bilhão. A proposta se desdobra em três itens, sendo que cada um possui um rol de equipamentos que podem ser implantados em conjunto ou em separado. Cada item possui uma área mínima a ser destinada para a implantação (tabela 13).

Tabela 13 – Detalhamento do Praça do PAC

DETALHAMENTO	Área do terreno em m <sup>2</sup>		
	700	3 mil	7 mil
Cineteatro, biblioteca, telecentro, CRAS, salas multiuso, pista de skate, kit básico esportivo e equipamentos de ginástica	x	x	x
Ginásio poliesportivo, espaço criança e de caminhada pista		x	x
Quadra de areia para vôlei e futebol, vestiário, espaço para a terceira idade e anfiteatro			x

Fonte: PAC 2 - relatório2.

O terceiro Eixo, o **PAC Água e Luz para Todos**, preconiza a universalização do acesso à água e à energia elétrica e melhor aproveitamento dos recursos hídricos,

contanto, para tanto, com recursos de R\$ 30,6 bilhões, divididos em três linhas de ação. A primeira é o Luz para Todos que prevê a aplicação de R\$ 5,5 bilhões propiciando 495 mil novas ligações.

A linha Água em Áreas Urbanas pretende atuar no Aumento da produção e cobertura, Redução de perdas, Regularidade na distribuição e Melhoria da qualidade dos serviços ofertados, com um aporte de R\$ 13 bilhões. Os recursos destinados para esta linha serão fornecidos ao Setor Público e privado, oriundos do OGU (setor público) e de financiamento (setores público e privado). Fato interessante é a discriminação de partes dos valores aos pequenos municípios (R\$ 2,0 bilhões).

As diretrizes da linha Recursos Hídricos concentram-se na ampliação da infraestrutura de abastecimento de água; agricultura irrigada; revitalização de bacias; e estudos e projetos. Ao todo estão destinados R\$ 12,1 bilhões a serem distribuídos em 54 empreendimentos.

Ampliar a rede logística e a ligação dos diversos modais é o centro das ações que permeiam o **PAC Transportes**. O total de investimentos deste eixo é de R\$ 104,5 bilhões (2011-2014) e R\$ 4,5 bilhões (pós-2014). Os recursos estão distribuídos nas Rodovias (46,2%); Ferrovias (42,2%); Portos (4,7%); Hidrovias (2,5%); Aeroportos (2,8%); e Equipamentos para estradas vicinais (1,7%) (tabela 14).

Tabela 14 – Total de investimentos no PAC Transportes para 2011-2014 e pós 2014

EIXOS	2011-2014	PÓS 2014	TOTAL
Rodovias	48,4	2,0	50,4
Ferrovias	43,9	2,1	46,0
Portos	4,8	0,3	5,1
Hidrovias	2,6	0,1	2,7
Aeroportos	3,0	--	3,0
Equipamentos para estradas vicinais	1,8	--	1,8
<b>TOTAL</b>	<b>104,5</b>	<b>4,5</b>	<b>109,0</b>

Fonte: PAC 2 - relatório2.

O PAC Energia tem por objetivo a segurança energética de abastecimento com base em fontes renováveis e limpas e ampliação do pré-sal, com investimentos totais de mais de um trilhão de reais, sendo R\$ 465,5 bilhões a serem investidos entre

2011 e 2014; e R\$ 627,1 bilhões após 2014. A tabela 15 apresenta os números mais detalhados disponibilizados para este eixo.

Tabela 15 – Investimentos do PAC Energia para 2011-2014 e pós 2014

EIXOS	2011-2014	PÓS 2014	TOTAL
Geração de Energia Elétrica	113,7	22,9	136,6
Transmissão de Energia Elétrica	26,6	10,8	37,4
Petróleo e Gás Natural	281,9	593,2	875,1
Marinha Mercante	36,7	--	36,7
Combustíveis Renováveis	1,0	--	1,0
Eficiência Energética	1,1	--	1,1
Pesquisa Mineral	0,6	--	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>461,6</b>	<b>626,9</b>	<b>1088,5</b>

Fonte: PAC 2 - relatório2.

#### 2.1.4.3- Programa Minha Casa Minha Vida I e II

O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV foi lançado pelo Governo Federal em março de 2009 (MP n.º 459, 25/03/2009) e convertida na Lei n.º 11.977 de 7 de julho do mesmo ano.

A medida surgiu em um momento de crise financeira do mercado e apresenta como viés social, aumentar o acesso à moradia e reduzir o déficit habitacional instalado de quase 8 milhões de moradias; e fomentar o investimento na construção civil e a geração de empregos como dispositivo de enfrentamento da crise.

A Lei n.º 11.977 de julho de 2009 dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e ainda define instrumentos que favorecem o acesso à moradia pela população de baixa renda, são eles: criação do Fundo Garantidor de Habitação (FGHAB); barateamento dos seguros por morte ou invalidez Permanente (MIP) e por Danos Físicos ao imóvel (DFI); redução de custos e prazos nos cartórios; incentivos fiscais à produção de imóveis destinados à baixa renda; financiamento à cadeia produtiva (infraestrutura e modernização); definição de parâmetros para utilização de materiais ambientalmente sustentáveis; redução de prazos nos licenciamentos

ambientais; e regulamentação de medidas com vistas à regularização fundiária de assentamentos irregulares. (Ministério das Cidades, 2010).

O PMCMV apoiou-se na ideia que o acesso ao financiamento de moradias e de obras de infraestrutura proporcionaria “mais emprego e oportunidades de negócio” (MCidades, 2010) e prevê a construção de 1 milhão de moradias com a aplicação de recursos da ordem de R\$ 34 bilhões, sendo que deste total, R\$ 25,5 bilhões são oriundos do OGU; R\$ 7,5 bilhões do FGTS; e R\$ 1 bilhão do BNDES.

Os recursos citados serão alocados por faixa de renda: R\$ 16 bilhões em subsídios à moradia para uma renda até R\$ 1.395,00; R\$ 10 bilhões em subsídio e financiamento à moradia com renda até R\$ 2.790,00; R\$ 5 bilhões para financiamento à infraestrutura; R\$ 2 bilhões para o fundo garantidor de Habitação (FGHAB); e R\$ 1 bilhão para o financiamento à cadeia produtiva. (MCidades 2010).

O Programa possui linhas de financiamento para habitações urbanas, Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU; e rurais, Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. Os recursos são diferenciados para cidades com mais de 50 mil habitantes, com menos de 50 mil habitantes e para entidades, Programa Habitacional Popular Entidades – PHPE (associações, cooperativas, sindicatos e outros). Para os municípios com menos de 50 mil habitantes o PMCMV subsidia a construção de moradias em parceria com Estados e Municípios, sendo disponibilizados recursos da ordem de R\$ 1 bilhão oriundos do OGU.

A aplicação do montante acima descrito pretende reduzir em 14% o déficit habitacional brasileiro. Do número de 1 milhão de unidades habitacionais a serem construídas, 400 mil serão destinadas à faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos; 200 mil para a faixa entre 3 a 4 salários mínimos; 100 mil unidades para a população que possui renda entre 5 e 6 salários mínimos; e 200 mil, para a faixa de renda entre 6 a 10 salários mínimos. (CESE 2010). A distribuição das unidades pelo país será feita de acordo com o déficit apresentado por cada região.

O funcionamento do programa é distinto para as 3 faixas de renda a qual pretende atender. Para as famílias com renda familiar mensal de até 3 salários mínimos a moradia é totalmente subsidiada, com isenção do seguro e isenção dos custos cartoriais para registro dos imóveis, onde o pagamento da prestação não poderá

exceder a 10% da renda, com uma parcela mínima de R\$ 50,00 a serem pagos por 10 anos. As construtoras apresentam projetos em parceria com Estados e Municípios, ou ainda independentemente, a Caixa analisa os projetos e faz a contratação das obras que devem estar concluídas em um prazo máximo de 15 meses. O valor das unidades varia entre 38 a 52 mil reais condicionados à região onde o empreendimento será localizado e ao tipo de edificação (casa ou apartamento). As unidades são padronizadas: tipologia 1 – casa térrea com 35 m<sup>2</sup>; tipologia 2 – apartamento com 42m<sup>2</sup>. Cabe aos Estados e municípios indicar as famílias a serem beneficiadas que assinam o contrato no ato de entrega da moradia.

Para as famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos (ou até R\$ 2.790,00), o incentivo se configura em uma combinação de fatores como a redução de juros, disponibilização de fundo garantidor, regime especial de tributação e concessão de subsídio, em valor inversamente proporcional à renda. (MCidades 2010). Nesta faixa as famílias têm até 30 anos para pagamento da moradia. O total de investimentos alocados nesta faixa foi de R\$ 10 bilhões, sendo R\$ 7,5 bilhões oriundos do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e R\$ 2,5 bilhões do OGU – Orçamento Geral da União. O objetivo desta ação é subsidiar a aquisição de imóvel novo através de operações de financiamento habitacional, podendo ser contratado de qualquer município brasileiro.

Insere-se no valor acima citado de R\$ 10 bilhões, as famílias com renda mensal de 6 a 10 salários mínimos (ou R\$ 4.650,00), onde o incentivo é a redução dos custos de seguro e o acesso ao Fundo Garantidor de Habitação. O valor máximo da unidade varia entre R\$ 80 mil e 130 mil, de acordo com a região e as taxas de juros variam de 5 a 8,16%.

Os números relativos ao PMCMV datados de abril de 2011 pela Caixa Econômica Federal dão conta de um total de 1.093.634 unidades contratadas. Destas, 1.025.114 pela CEF (93,7%); 63.772 por Agentes e Instituições Financeiras (5,8%); e 4.748 unidades contratadas pelo Banco do Brasil (0,5%).

O Programa suscitou uma série de críticas, principalmente no tocante à emergência com que foi lançado e aos motivos que levaram à sua criação, negando, ou não tomando atento a todas as questões levantadas no Plano Nacional de Habitação –

PlanHab elaborado e amplamente discutido com a sociedade. Outro ponto que tem merecido adendos é o caráter econômico do programa, ao invés de habitacional como vinham costurando as militâncias familiarizadas com a temática a décadas. Neste contexto há um consenso de que o programa surgiu de uma conjuntura e não de uma política estratégica para o setor.

Segundo Maricato (2009) o programa veio para “antes de mais nada, minimizar o impacto da crise internacional sobre o emprego no Brasil” que para amenizar o problema habitacional, usando o fomento à construção civil para a geração de empregos. Fato evidenciado também por Rolnik e Nakano (2009, p. 01):

“Esse artigo chama a atenção para algumas armadilhas e falácias de um pacote habitacional que, pelo menos até agora, tem sido alicerçado sobre proposta de ampliação do acesso ao crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária. Proposta que confunde erroneamente política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção. Essas políticas não são sinônimas”.

CESE (2010, p. 08) complementa:

“Apesar de representar um avanço para a faixa da população com renda até 3 salários mínimos, o Programa [...] é visto com restrições pelo movimento da reforma urbana, por ter em seu bojo uma visão meramente econômica e quantitativa (que contabiliza as unidades habitacionais construídas e os postos de trabalho que estão sendo criados), dissociada do que estabelece o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social”.

A publicação do Ministério das Cidades (2010, p. 50) “Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação” deixa clara as circunstâncias que levaram ao lançamento do programa:

“Diante do agravamento da crise financeira, o Governo Federal passou a adotar uma série de medidas com forma 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, a principal foi o Programa Minha Casa Minha Vida [...]. A partir de insumos formulados pelo PlanHab, o PMCMV fundamenta-se na idéia de que a ampliação do acesso ao financiamento de moradias e de infraestrutura proporciona mais emprego e oportunidades de negócio...”.

Um ponto a ser assinalado neste olhar mais aprofundado sobre o PMCMV é o perigo de se ver repetir a ação do BNH de construção de “cidade” onde não há cidade, ou seja, a implantação de habitação social distante de tudo, engordando a

segregação sócio-espacial e as demandas por infraestrutura e serviços urbanos, reproduzindo um “padrão periférico e precário de localização das moradias populares” (ROLNIK, 2009, s/p).

No Paraná o padrão acima descrito pode ser encontrado em muitas cidades, inclusive nos pequenos municípios, com população total abaixo dos 20 mil habitantes e urbana em torno de 10 mil habitantes. A figura 04 apresenta dois momentos do Programa Minha Casa Minha Vida, o primeiro em Cascavel (286.205 de população total e 270.049 de população urbana) e o segundo em Irati (56.207 habitantes no total e 44.932 na área urbana); a figura 05 demonstra autoridades da COHAPAR em visita aos terrenos onde serão construídas mais de 1.000 moradias na cidade de Telêmaco Borba (69.872 e 68.440 habitantes no total e na área urbana respectivamente); e a figura 06 apresenta casas entregues em Santa Maria do Oeste (11.500 de população total e 3.211 de população urbana). Os valores populacionais são oriundos dos resultados do Censo 2010. Em comum as imagens reforçam o caráter excludente na implantação das moradias, vêem-se conjuntos habitacionais implantados em meio ao “nada”, cercados pela área rural, desprovidos de infraestrutura e serviços, criando, em alguns casos demandas desnecessárias.



Figura 04 – Programa Minha Casa Minha Vida.  
Fonte: Ministério das Cidades, 2010 e COHAPAR, 2011.



Figura 05 – Vistoria de terreno em Telêmaco Borba – setembro/2011  
Fonte: COHAPAR, 2011.



Figura 06 - Casas em Santa Maia do Oeste – entrega 26/1-/2011  
Fonte: COHAPAR

Uma das questões debatidas e discutidas, tanto na Campanha Nacional de Elaboração de Planos Diretores como na construção do Planhab é o diálogo entre o Desenvolvimento Urbano e as Políticas Urbanas, no caso a de Habitação Social. O Estatuto da Cidade, a Lei n.º 11.124/2004 que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social FNHIS juntamente com a Lei de Assistência Técnica mostram “que hoje é possível e viável lançar não um pacote imobiliário, mas um pacote de desenvolvimento urbano estruturado sobre uma verdadeira política habitacional” (ROLNIK 2009, s/p).

A cartilha da Caixa Econômica Federal para o PMCMV, lista 30 parâmetros a serem verificados pelos técnicos do órgão quando da aprovação ou não dos empreendimentos. Os parâmetros estão distribuídos em 12 itens, entre eles: Terreno e Localização do empreendimento, onde são aferidas as questões relativas ao solo como contaminação, área de preservação permanente, área de risco de erosão, recalque por

adensamento de solo ou desmoronamento, terreno alagadiço. É verificada a disponibilidade de serviços públicos como transporte, iluminação, coleta de lixo; e devem ainda os terrenos estar contemplados com abastecimento de água, energia, solução de esgotamento sanitário e drenagem pluvial.

Em nenhum momento há uma referência ao Plano Diretor ou às áreas destinadas a ZEIS ou a qualquer outro dispositivo que indique outras formas de oferta habitacional, como por exemplo, o aproveitamento de imóveis vazios ou subutilizados; o uso de outras modalidades habitacionais como a locação social ou aluguel subsidiado. Não há qualquer menção de que os empreendimentos devam ocupar áreas urbanas consolidadas, onde há ociosidade de infraestrutura.

Após uma intensa mobilidade em torno da elaboração dos Planos Diretores Participativos, mobilização de técnicos, prefeituras, ong's, universidades, sociedade, onde estão sendo aplicados os instrumentos do Estatuto da Cidade que garantem o acesso à terra urbanizada se mais de 90% dos municípios obrigados a elaborar seu o planejamento o fizeram? Que credibilidade pode ter tal instrumento quando é ignorado na composição das políticas públicas urbanas?

A forma com que o programa é operacionalizado exclui a participação da população no processo de produção do empreendimento quando tem as construtoras como seu principal agente. São os construtores quem apresentam os projetos e quem discute com a CAIXA acerca dos empreendimentos.

Na outra ponta da corda, Bonduki (2009, P.12) em seu artigo intitulado “Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida”, aponta que não só de migalhas se constitui o PMCMV. Alega o autor que algumas ações do programa estão de acordo com o PlanHab e que, em alguns casos, superam as expectativas mais otimistas do Plano: “Ao aplicar R\$ 26 bilhões em subsídio [...], o “pacote” (grifo do autor) habitacional acabou por adotar, na prática, o cenário mais otimista proposto pelo plano”.

Talvez este seja o ponto alto do programa, a alocação de um considerável montante de recursos para atender a faixa de renda até 3 salários mínimos e a destinação de 40% do total de unidades para as famílias compõem o maior índice do déficit habitacional, ações e subsídios nunca antes destinados à população de baixa renda.

Uma das contrapartidas municipais previstas no PMCMV é a doação de terrenos por parte das prefeituras para a implantação das moradias. Esta prerrogativa abre um precedente, pois é através da doação que o poder público pode tanto promover moradia bem localizada, como condenar as novas habitações ao “exílio urbano”.

Apesar do planejamento realizado pelo município ter sido compactuado com a sociedade, existem cidades onde ainda cabe ao chefe do Poder Público Local a decisão sobre as áreas de implantação da Habitação Social. Este fato pode ocorrer por falta de comprometimento da administração municipal para com o plano diretor; pela desinformação a respeito das diretrizes definidas no plano; ou, o que parece menos provável, o plano não contemplar áreas destinadas à Habitação Social; ou ainda por interesses alheios a qualquer plano ou diretriz definida para o município. Pode ainda ser decorrente de algum outro motivo não relacionado aqui. O fato é que apesar de campanhas e mobilizações não está totalmente garantido o acesso à cidade pela população de baixa renda, uma das questões abordadas por esta tese.

Talvez com as questões acima relatadas em mente, o Ministério das Cidades, através da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, lançou em 2010 uma Cartilha que mostra “passo-a-passo” como devem ser produzidas moradias bem localizadas: “Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?:implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade”.

Entre os diferentes assuntos abordados na Cartilha, destacam-se aqueles que discorrem sobre o papel do município e dos respectivos órgãos da administração direta ou indireta (companhias de habitação e outros) através das seguintes ações:

- Planejar as ações no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida de modo que os empreendimentos sejam elaborados de acordo com as diretrizes de planejamento da cidade
- Identificar as regiões e zonas de intervenção prioritárias para implantação dos projetos, promovendo ações para facilitar o uso de terrenos bem localizados para sua implantação
- Identificar e apresentar a demanda
- Promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis
- Providenciar as autorizações, alvarás, licenças e outras medidas necessárias à aprovação e viabilização dos projetos arquitetônicos, urbanísticos, complementares e de implantação de infraestrutura básica, incluindo a aprovação do licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes e nas

situações que envolvam concessionárias de serviços públicos de energia elétrica, água e saneamento  
• Doar terrenos” (p.34).

Ou seja, que deve ser estabelecido um diálogo entre o PMCMV e o planejamento municipal elaborado e deixa claro também que os municípios que doarem terrenos bem localizados e adotarem os instrumentos do Estatuto da Cidade têm prioridade de atendimento conforme estabelece o §1º do Art. 3º da Lei N.º 11.922 de julho de 2009.

Vale lembrar que são duas cartilhas diferentes que abordam o mesmo assunto, elaboradas por órgãos do governo federal que possuem diferentes visões acerca da questão habitacional. A caixa Econômica Federal mantém seu foco na orientação aos municípios e estados, abordando as medidas a serem tomadas visando a viabilização do empreendimento e da liberação de recursos dos programas habitacionais. Já a Cartilha do Ministério das Cidades, apresenta um comprometimento com o Estatuto da Cidade, visto seus autores estarem envolvidos com a questão fundiária e habitacional urbana, inclusive fazendo parte da equipe ministério em momento anterior.

O Art. 5º da referida Lei atenta para as observações quando da implantação dos empreendimentos no âmbito do PNHU:

“I – localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente.” (inciso I).

Se depender da legislação vigente, as moradias a serem construídas através do PMCMV estão bem localizadas e servidas de infraestrutura e serviços urbanos.

Reportando-se à Cartilha da CEF e nos 30 itens a serem observados quando da aprovação dos empreendimentos e nos documentos exigidos para tal, não encontra-se menção de qual deve ser a localização da área e muito menos sobre a apresentação das Leis elaboradas pelo município que possibilitem o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda. E não discorre a prioridade anteriormente destacada.

Ficam estas questões de responsabilidade dos municípios que podem ou não adotá-las, já que, cedo ou tarde receberão os recursos para os empreendimentos.

Transcreve-se a indagação de ROLNIK (2009, s/p): “Não vamos cair nas armadilhas sedutoras de números: um milhão de moradias? Sim, mas, onde, como e para quem?”.

O terceiro eixo do PAC 2 trata da Habitação e possui três áreas de atuação, o Programa Minha Casa Minha Vida, Financiamento SBPE e Urbanização de Assentamentos Precários, com vistas à redução do déficit habitacional, fomentar a construção civil e gerar trabalho e renda. Os recursos destinados para este eixo são da ordem de R\$ 278,2 bilhões assim distribuídos: R\$ 71,1 bilhões (25,8%) para o Programa Minha Casa Minha Vida 2; para a área de Financiamento SBPE um montante de R\$ 176 bilhões (63,3%); e R\$ 30,5 bilhões (11%) para urbanização de assentamentos precários.

O Programa Minha Casa Minha Vida 2 tem como meta a construção de 2 milhões de unidades habitacionais e diretrizes centradas na redução do déficit habitacional; distribuição de renda e inclusão social; e dinamização do setor da construção civil e a geração de trabalho e renda. A redução do Déficit se dará através da produção de moradias para a população de baixa renda; concessão de subsídios conforme a capacidade de pagamento dos beneficiários; fundo garantidor para redução do risco do financiamento; e barateamento dos custos de cartório. (Medida Provisória n.º 514, 2010).

No lançamento do PMCMV 2 em junho de 2011, foi anunciado um aumento de 75% nos valores iniciais destinados ao programa e que o número de moradias a serem construídas pode chegar a 2,6 milhões até 2014. Inicialmente estavam previstos R\$ 71,7 bilhões (março de 2010). Os valores chegam agora a um total de R\$ 125,7 bilhões, sendo R\$ 72,6 bilhões oriundos do OGU e R\$ 53,1 bilhões de financiamento. Esta correção se deu, segundo o governo, em virtude da correção no valor das habitações que, na primeira fase apresentavam um valor médio de R\$ 42 mil e atualmente são de R\$ 55,2 mil.

Houve também uma correção nos valores destinados à composição da renda familiar. Para o subprograma PNHU, os valores corrigidos são de até R\$ 1.600,00, de R\$ 1.600,00 a R\$ 3.100,00 e de R\$ 3.100,00 a R\$ 5.000,00 de renda familiar mensal. O número de unidades a serem construídas por faixa salarial também mudou, sendo que

o maior valor 60% foram destinados às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (tabela 16).

Tabela 16 – Número e porcentagem de unidades habitacionais construídas por renda familiar

Renda Familiar (R\$)	N.º de Unidades Habitacionais	%
até 1.600,00	1,2 milhão	60
de 1.600,00 até 3.100,00	600 mil	30
de 3.100 até 5.000,00	200 mil	10

Fonte: Ministério das Cidades.

Nesta segunda fase o Banco do Brasil, que já operava nas faixas 2 e 3, passa agora a atuar na faixa 1.

O PMCMV 2 apresenta mudanças no sentido de garantir o acesso à moradia e à sua manutenção. Além da meta de realmente atender à população que engorda o déficit habitacional no país, as novas ações preveem a criação de um Cadastro Nacional de Beneficiários, com o objetivo de cadastrar todos os cidadãos que receberam moradias através de políticas públicas, evitando “que alguém receba o subsídio do governo mais de uma vez” (pronunciamento do Ministério das Cidades). Ainda dentro das medidas de controle, são apresentadas regras mais rígidas em relação à venda dos imóveis que só poderá acontecer após a quitação, retirados os subsídios, no intuito de impedir a venda prematura da moradia e que o beneficiário volte a compor a “fila” do déficit. Os subsídios serão concedidos uma única vez por imóvel por beneficiário.

A partir das novas normas, existe o compromisso com a sustentabilidade dos empreendimentos após a entrega das moradias. Esta ação fica a encargo dos Estados, DF e municípios que aderirem ao PMCMV que receberão para tanto recursos do OGU para execução de trabalho técnico e social.

Outra importante medida é a possibilidade de conceder a moradia ou a regularização à mulheres chefes de família com renda de até R\$ 1.600,00 sem a necessidade de assinatura do cônjuge, não havendo assim a obrigatoriedade da união civil para que a mulher possa adquirir o imóvel.

Está garantida também a produção e exploração de unidade comercial nos empreendimentos habitacionais multifamiliares limitados à renda familiar mensal de R\$ 5.000,00 como apoio ao custeio de despesas com condomínio.

Na tentativa de agilizar o processo de arrendamento dos terrenos o PMCMV 2 prevê a possibilidade de permissão para a construção do empreendimento em áreas que estão em processo de desapropriação. Após a desapropriação o terreno, deverá então ser transferido o direito de propriedade do imóvel ao FAR e deste ao beneficiário final. O mesmo procedimento cabe aos processos de regularização fundiária.

O Decreto n.º 7.499 de 16 de junho de 2011 dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. No Art. 4º afirma que a prioridade de atendimento perante o programa deverá ser concedida: a) aos municípios, DF e Estados que doarem terrenos em área urbana infraestruturada; b) municípios, DF e Estados que implementarem medidas de desoneração tributária para as construções destinadas a HIS; e c) aos municípios que implementarem os instrumentos do Estatuto da Cidade.

A Portaria n.º 325 de 7 de julho de 2011 do Ministério das Cidades, dispõe sobre as diretrizes no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, subprograma do PMCMV, para famílias com rendimento mensal de até R\$ 1.600,00. O Anexo I da referida portaria trata da Transferência de Recursos ao FAR e define em suas diretrizes que a provisão de moradias deve estar em consonância com os planos diretores municipais; devem prever acessibilidade às áreas públicas de uso comum e ainda disponibilizar unidades adaptáveis a portadores de necessidades especiais, indivíduos com mobilidade reduzida e idosos de acordo com a demanda; 3% do total de unidades devem ser reservadas aos idosos.

O item 3 do mesmo anexo discorre acerca dos participantes do programa e suas atribuições. Afirma que cabe aos municípios apresentar proposta que reconheça o empreendimento a ser construído como Zona Especial de Interesse Social.

Uma das novidades está no atendimento a municípios com menos de 50 mil habitantes em especial àqueles que possuem população entre 20 e 50 mil habitantes. Ao todos estão incluídas no programa 278 cidades. No Paraná 27 novos municípios serão contemplados.

Sobre a área de atuação do subprograma PNHU, podem ser implementadas operações do PMCMV em municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes desde que observadas 3 condições: taxa de urbanização superior a 70%; taxa de crescimento populacional no período de 2000 a 2010 superior à taxa de crescimento observada para o Estado no mesmo período; e que o valor da taxa de crescimento populacional entre 2007 e 2010 seja superior a 5% (cinco por cento). Em relação à taxa de crescimento, a portaria não especifica se é para todo o município ou somente para a área urbana. Acredita-se que seja para a área urbana já que se trata do PNHU. Caso seja para todo o município, fica inviável a sua aplicação em alguns dos pequenos municípios, visto que no cômputo da taxa de crescimento total os valores verificados são negativos. Valores positivos são observados para as áreas urbanas, mas mesmo assim não atingem a porcentagem determinada.

Para registrar o descrito acima, dos 25 municípios que compõem a área de estudo, apenas 4 apresentaram taxas de crescimento total positiva em 2010 e 4 taxas de crescimento urbano positivas. Os valores positivos não ultrapassam os 2%, sendo o maior valor registrado foi de 1,40% para o município de Luiziana. O município com menor população da região possui 2.847 habitantes e o mais populoso 87.194 habitantes.

Os municípios com até 50 mil habitantes foram contemplados nesta nova edição do PMCMV através da oferta pública de recursos destinados a pessoa física com renda mensal de até R\$ 1.600,00, limitados a cem unidades por município. Esta medida vem ao encontro a uma reivindicação dos pequenos municípios que estavam excluídos do programa e que apresentam demanda de habitação. Dos municípios que compõem a área de estudo, 22 possuem população abaixo de 20 mil habitantes, sendo 12 cidades com até 10 mil habitantes.

As mudanças atingiram também as tipologias habitacionais em seu dimensionamento e acabamento. De acordo com as especificações mínimas estabelecidas pelo Ministério das Cidades, as casas passam a ter 39,6 m<sup>2</sup> no mínimo, aumento para adaptação à acessibilidade. Prevendo a qualidade das moradias todas as paredes da cozinha, banheiro e área de serviço serão azulejadas até uma altura de 1,50m. As portas devem ter 0,80m e as janelas estão maiores para maior ventilação e

iluminação. Todas as moradias deverão possuir sistema de aquecimento solar. As especificações mínimas dos cômodos ficam a encargo do projetista e devem estar de acordo com o mobiliário destinado, evitando-se assim conflitos com as legislações estaduais e municipais que tratam das dimensões mínimas dos ambientes.

Entre outras, as especificações abordam as instalações elétricas, hidráulicas, a estrutura, pintura, louças e metais e, no caso de condomínios, equipamentos de lazer/uso comunitário.

Para o atendimento no quesito infraestrutura, pilar de descontentamento dos construtores, o empreendimento deve receber pavimentação definitiva, calçadas, guias, sarjetas e sistema de drenagem. Para a entrega das moradias, os empreendimentos devem contar com sistema de abastecimento de água, energia elétrica e iluminação pública e solução em esgotamento sanitário.

As moradias devem prever ampliações.

As moradias tipo apartamento aumentaram a sua área mínima para 45,5m<sup>2</sup> com as mesmas especificações técnicas exigidas pela tipologia casa, acrescentando as particularidades exclusivas de habitação multifamiliar como distância mínima entre blocos, elevadores e placas informativas.

Uma novidade, que já vindo sendo aplicada em alguns outros empreendimentos habitacionais sociais, é a instalação de medidores individualizados de água.

A portaria n.º 325/2011 e as especificações técnicas do Ministério das Cidades não fazem menção acerca da “aparência” das moradias ou se devem ser diferenciadas entre si ou se devem ser concebidas por profissional habilitado (arquiteto). Este item, desde que atenda aos valores mínimos de m<sup>2</sup> e aos custos estipulados por unidade, fica a encargo dos construtores para quem, quanto maior a padronização, menor os recursos a serem despendidos no empreendimento.

Apesar desta nova edição do PMCMV conceituar algumas medidas como de qualidade da habitação, não se encaixa nesta definição a individualização ou a “personificação” das moradias.

Não se pode, contudo, negar o avanço da intervenção estatal na produção de moradias para a população, principalmente aquela situada na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos.

Mesmo dentro de um contexto que aparentemente parece otimista, uma das tarefas é o entendimento de como os municípios, onde efetivamente se aplicam as políticas públicas urbanas, e os moradores se apoderam dos instrumentos recentes como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo e em quais circunstâncias a participação popular foi construída no interior de aglomerados urbanos, principalmente os de pequeno porte, que disseminam as práticas de exclusão e segregação dos grandes centros, adotando as mesmas medidas quando se trata da implantação e HIS.

## **2.2- A política urbana no Estado do Paraná**

Antes de iniciarmos a explanação acerca dos municípios paranaenses que fazem parte da pesquisa e da sua inserção na Mesorregião Centro-Occidental, faremos uma abordagem a cerca do processo de urbanização do Estado até chegar ao montante atual de 399 municípios.

O povoamento do Paraná se deu em três frentes: o Paraná Tradicional, o Norte e a Frente Sulista. A primeira frente se caracterizou pela ocupação exploratória do território através do aprisionamento de índios, extração de minério, criação de gado, erva-mate e madeira em grandes latifúndios (Moreira 2007).

O Norte do Estado teve a sua colonização marcada pela ação das Companhias de Terras sendo a principal a Companhia de Terras Norte do Paraná, atuando na aquisição de grandes extensões de terras, parcelou e promoveu a sua venda com a possibilidade de pagamento a prazo. As Companhias basearam a colonização em cidades planejadas, como afirma Wachowicz (2001, p. 271): “Todas estas cidades foram planejadas antecipadamente, possuindo aspecto de cidades modernas, bem traçadas geometricamente e de aparência agradável”.

Em paralelo, o governo estadual, ainda detentor de vasta quantidade de terras, promove, nos mesmos moldes, o parcelamento de suas terras, “loteando as

terras em pequenas parcelas e abrindo várias frentes de povoamento no Norte, Leste e Sudoeste paranaenses”. (MAGALHÃES, 2003, p.14).

A terceira frente de ocupação do estado, a *frente sulista*, começa a se formar a partir da década de 40, ocupando a maior parte do sudoeste e do oeste paranaense (WACHOWICZ, 2001). Esta frente foi composta por agricultores gaúchos e catarinenses que migraram devido a um excedente de mão-de-obra em seus estados e também pelo processo de colonização que ofertavam terras baratas e abundantes com facilidade de compra. (MAGALHÃES, 2003).

O Paraná possui 399 municípios, que concentram em suas sedes 85,33% da população total do Estado. O total do contingente paranaense é de 10.444.526 habitantes, distribuídos em 8.912.692 na área urbana e 1.531.834 na área rural (IBGE, censo 2010). A tabela 17 apresenta a distribuição da população do estado desde o censo de 1940 a 2010. Pode-se observar que entre 1940 e 1960 a população total dobra e a partir de 1970 continua crescendo mais em um ritmo menor. Desde a década de 1940 a população urbana apresenta crescimento, discreto entre 40 e 50 e mais acentuado daí em diante. O contingente rural cresce em número até 1970 com posterior declínio acentuado.

Tabela 17 – Distribuição da população total, rural e urbana por décadas

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Total	1.236.276	2.115.547	4.296.375	6.929.821	7.629.849	8.448.713	9.563.458	10.444.526
Urbana	302.272	459.817	1.183.585	2.504.253	4.472.506	6.197.953	7.786.084	8.912.692
Rural	934.004	1.655.730	3.112.790	4.425.568	3.157.343	2.250.760	1.777.374	1.531.834

Fonte: IBGE, 2000.

Os números refletem o desenho demográfico registrado, onde cresce a população rural devido às novas fronteiras agrícolas abertas, tanto pela iniciativa privada como pelo estado, como já assinalado; e a população urbana pela criação de novos núcleos de apoio às atividades agrícolas, principalmente a atividade cafeeira que foi a maior responsável pela ocupação acelerada do território.

A figura 07 apresenta a divisão político-administrativa do Estado em 1950 e 2010. Através da configuração, observa-se que os municípios mais antigos e que surgiram próximos à capital e ao litoral, permanecem com territórios maiores. Já nas

outras regiões, percebe-se a atuação das Companhias de Colonização, onde as áreas territoriais são bem menores e os municípios em maior quantidade.

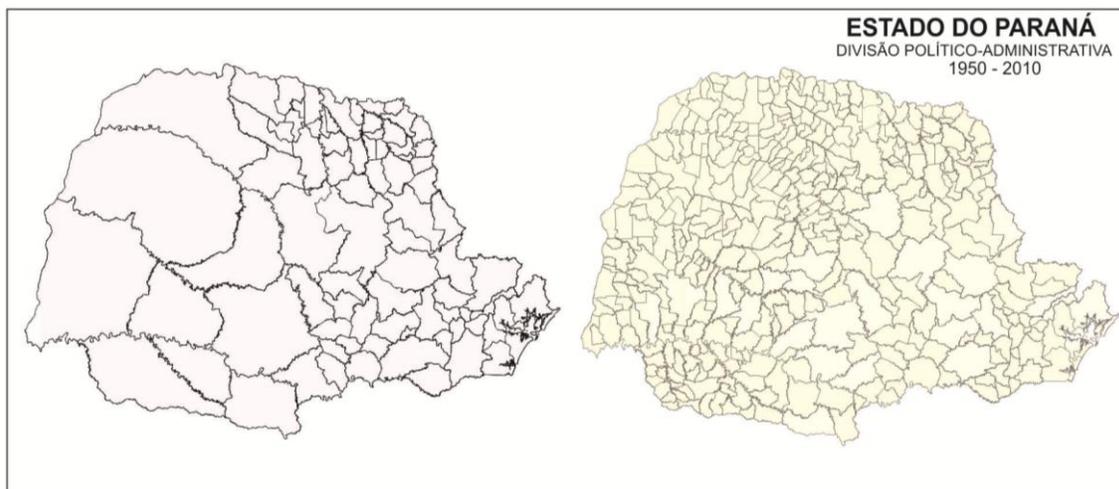


Figura 07 - Mapa da divisão político-administrativa em 1950 e 2010

Fonte: IPARDES, 2004

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

Foi na crise rural dos anos 70 que acontece a inversão de predominância da população rural sobre a urbana. Desde então, as áreas urbanas receberam um incremento populacional da ordem de 7 milhões de habitantes, consolidando a crescente urbanização do estado. No período as taxas de crescimento geométrico urbano foram de 5,84% em 1940/1950; 9,31% em 1950/1960; de 6,73% entre 1960/1970; 5,97% em 1970/1980; 3,01% entre 1980 e 1991; de 2,59% entre os censos de 1991 e 2000; e de 1,36% entre 2000 e 2010.

O grau de urbanização do Estado recebe influência também pela criação de 319 novos municípios entre 1950 e 2000. O maior crescimento se deu entre 1950 e 1970, com 208 novas unidades e de mais 109 novas localidades entre 1980 e 2000.

Magalhães (2004, p. 17) atenta para o fato que a proliferação da maioria dos centros urbanos se deu “apenas como suporte à acelerada implantação das colônias de povoamento, carecendo em grande medida no mínimo de infra-estrutura urbana”. Afirma ainda a referida autora que a produção agrícola gerava elevados níveis de arrecadação fiscal, o que fornecia os requisitos exigidos por lei para a elevação de vilarejos à condição de município. Estas localidades apresentavam grande população rural, mas como núcleos urbanos eram pouco significativos.

A figura 8 trás o mapa com as áreas de esvaziamento e crescimento do Estado entre os censos de 1991-2000 e 2000-2010. As áreas de crescimento concentram-se em torno das cidades grandes, como Cascavel (270.049 hab), Maringá (350.653 hab), Londrina (493.520 hab), Ponta Grossa (304.733), Curitiba (1.751.907) e alguns outros pontos isolados.

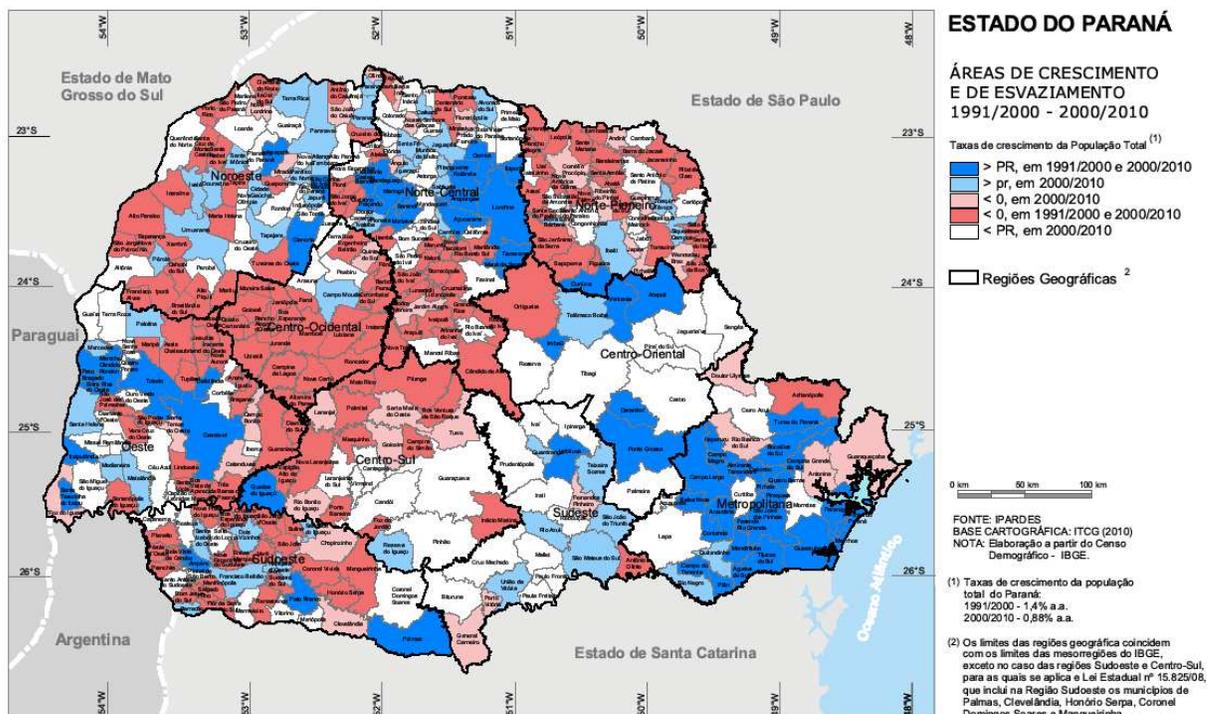


Figura 08 - Mapa de Áreas de crescimento e de esvaziamento 1991/2000 – 2000/2010

Fonte: IPARDES, 2010

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

A Tabela 18 apresenta um panorama cronológico da constituição da população urbana do Estado. Os números apresentados vão de encontro com o mapa acima, ou seja, o contingente que deixa as áreas rurais, pequenas e médias cidades desloca-se para as cidades com mais de 20 mil habitantes. As cidades de até 20 mil habitantes perdem população urbana entre 1970 e 2010; as que possuem intervalo populacional de 20 001 a 50 000, apresentam crescimento em 1980, diminuem em 1991, permanecem no mesmo patamar em 2000 e voltam a crescer discretamente em 2010; os núcleos urbanos com mais de 50 mil habitantes são os que crescem durante o período considerado, apontando para o fato de receberem a população dos pequenos municípios.

Tabela 18 – Distribuição da população urbana do Paraná segundo estrato de tamanho – 1970-2010

Estrato de Tamanho	População Urbana									
	1970		1980		1991		2000		2010	
	número	%								
1 a 2000	131 487	5,3	73 483	1,6	51 101	0,8	92 427	1,2	63 188	0,71
2001 a 5000	312 036	12,5	314 851	7	412 291	6,7	434 426	5,6	437 845	4,91
5001 a 10 000	264 052	10,5	403 758	9	504 890	8,1	600 512	7,7	652 548	7,32
10 001 a 20 000	366 620	14,6	525 495	11,8	663 549	10,7	729 060	9,4	802 311	9
20 001 a 50 000	146 875	16,6	787 981	17,6	818 512	13,2	1 025 645	13,2	1 215 096	13,63
50 001 e mais	1 013 308	40,5	2 366 993	53,0	3 747 610	60,5	4 904 014	63,0	5 723 681	64,22
<b>TOTAL</b>	<b>2 504 378</b>	<b>100,0</b>	<b>4 472 561</b>	<b>100,0</b>	<b>6 197 953</b>	<b>100,0</b>	<b>7 786 084</b>	<b>100,0</b>	<b>8.912.692</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IPARDES. FUNDAÇÃO ÉDISON VIEIRA. *Projeção da população dos municípios do Paraná de 1990 a 2010 : primeira fase – avaliação da projeção para 1985 e 1990 – análise retrospectiva e prospectiva.* Curitiba: IPARDES. V. 1, 1992. (Tabela A.9).

Para 1970 e 1980: Para 1991: Censo Demográfico – IBGE

Para 2000: Dados trabalhados do IBGE, 2000.

Para 2010: Dados trabalhados pela pesquisadora a partir de informações do IPARDES e IBGE.

O Paraná registrou uma queda na taxa de crescimento urbano que de 2,59% em 2000, 1,60% em 2007 passou a 1,36% ao ano no último censo, sendo que este fato não indica que houve queda também no esvaziamento dos pequenos municípios. A taxa de crescimento rural se apresenta negativa em 2000, 2007 e 2010, com 2,61, 1,32 e 1,48 respectivamente e a total 1,40% em 2000, 1,10% e 0,89% em 2007 e 2010.

O grau de urbanização do Estado é de 85,31% (IBGE, 2010). Do total de municípios paranaenses, 23,81% possuem grau de urbanização maior que o do Estado; 20,80% estão na faixa de grau entre 75% e 85,31%; para 36,59% dos municípios, o grau de urbanização situa-se entre 50% e 75%; e para 18,80% dos entes federativos do estado o índice está abaixo dos 50%.

Do total da população urbana do Paraná, 47,21% pertencem aos municípios com população inferior a 100 mil habitantes. Há apenas uma cidade com mais de 500 mil habitantes, a capital do Estado, Curitiba, com 1.751.907 moradores e que

representa 19,66% do total da população urbana paranaense. A tabela 3 apresenta números mais detalhados acerca dos municípios paranaenses.

Tabela 19 – Intervalo populacional, número de municípios, população urbana e porcentagem em relação ao Estado

GRUPOS DE MUNICÍPIOS INTERVALO POPULACIONAL	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	
		URBANA	% Urbana no Estado
Até 20 mil	333	2.042.273	22,91
De 20.001 a 100 mil	51	2.165.697	24,30
Acima de 100.001 mil	15	4.704.722	52,79

Fonte: Base de dados do IPARDES.

Como o restante do país, o Paraná passa de uma colonização essencialmente agrícola, onde os centros urbanos destinavam ao apoio das atividades do campo, para um Estado que apresenta uma taxa de urbanização de 85,33%, maior que a registrada para o país 84,36% (IBGE 2010) e que assiste ao esvaziamento populacional dos pequenos municípios e inchamento das periferias das grandes cidades. Fato este não exclusividade do Estado.

### 2.2.1- O PARANACIDADE e a Campanha de Elaboração de Planos Diretores

A Campanha de Elaboração de Planos Diretores Participativos chegou ao Paraná através do órgão estadual PARANACIDADE.

De acordo com Moreira (2007), o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE foi criado através da Lei Estadual N.º 11.498 de 30 de julho de 1996, durante o Governo de Jaime Lerner, substituindo a antiga FAMEPAR. Segundo Lowry 2002 o PARANACIDADE foi criado com a missão de gerenciar o Programa PARANÁ URBANO, financiado em parte pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

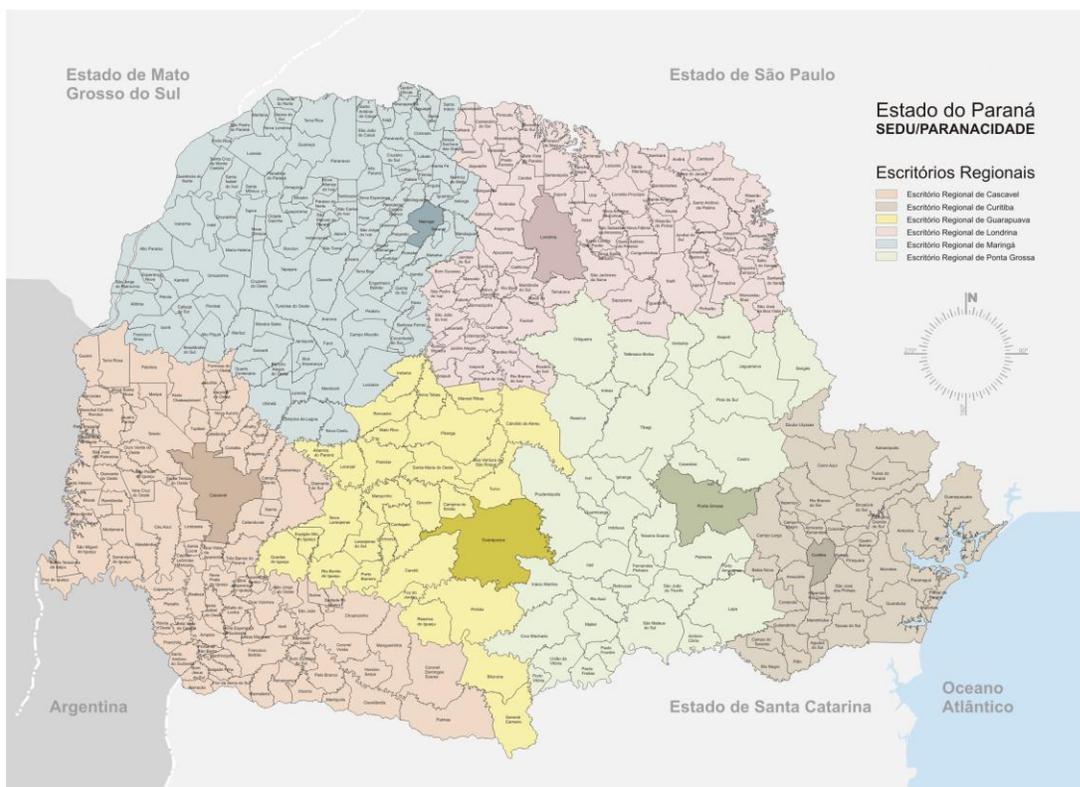
O PARANÁ URBANO tem como objetivo proporcionar a melhoria da qualidade de vida dos habitantes dos municípios paranaenses, através de financiamento de obras como pavimentação de vias, barracão industrial, terminal rodoviário, aterros sanitários, centros comunitários, posto de bombeiro, escolas, Mini-

ginásios, creches, postos de saúde, projetos de urbanização, entre outros. O programa prevê também a alocação de recursos para aquisição de equipamentos.

A elaboração de Planos Diretores encontra-se no campo das ações institucionais.

Ainda de acordo com Moreira (2007), para receber os recursos os municípios têm que apresentar critérios de elegibilidade, que vão desde o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal até possuir capacidade de endividamento. São requisitos também assinatura do Termo de Adesão e do Termo de Convênio e o cumprimento de seus termos; cumprimento dos compromissos assumidos anteriormente com o programa; e que façam parte de pelo menos uma Associação de Municípios elegível.

O PARANACIDADE possui 5 escritórios regionais, Cascavel, Londrina, Maringá, Guarapuava e Ponta Grossa e mais a sede em Curitiba (figura 09). Os projetos são encaminhados pelas prefeituras à sua Regional que faz uma análise documental e solicita à sede a liberação dos recursos.



- Escritório Regional de Cascavel
- Escritório Regional de Curitiba
- Escritório Regional de Guarapuava
- Escritório Regional de Londrina
- Escritório Regional de Maringá
- Escritório Regional de Ponta Grossa

Figura 09 - Escritórios Regionais do PARANACIDADE no Estado.  
 Fonte: SEDU/PARANACIDADE.

Apesar de uma equipe de arquitetos e engenheiros lotada em cada uma das regionais, a maioria dos planos é supervisionada por técnicos da sede em Curitiba. Alguns até iniciaram com técnicos locais mas foram substituídos nas etapas finais.

A elaboração dos planos contou com recursos do programa PARANÁ URBANO e com o governo do Estado, que estendeu a todos os municípios paranaenses a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, primeiramente através do Decreto Estadual nº 2.581, de 17/02/2004 e posteriormente com a Lei Estadual nº 15.229, de 25/07/2006.

Não será explanado acerca do contrato entre o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Estado do Paraná, mas acrescenta-se nesta análise o fato de

que a exigência do Banco para conceder financiamento aos municípios é a existência de um rol de necessidades comprovadas. E nada melhor que um plano diretor que culminasse no estabelecimento de uma planilha recheada de obras e serviços, devidamente justificados, dimensionados e quantificados.

O município, para elaborar seu PDP, poderia contratar financiamento através do PARANA URBANO ou com recursos próprios, que poderiam ser alocados na contratação de consultoria especializada ou com o próprio quadro técnico.

Assim ocorreu um derrame de Planos Diretores pelo Estado. O PARANACIDADE também se mobilizou para o atendimento aos municípios através do deslocamento de seus técnicos para o acompanhamento dos trabalhos e em termo de cooperação com o CREA-PR, com a finalidade de disponibilização de seu quadro técnico para auxiliar no processo de supervisão. Foram montadas oficinas nos Escritórios Regionais para a capacitação dos técnicos das prefeituras no acompanhamento aos planos.

Para a orientação nos conteúdos dos planos e para que todos apresentassem o mesmo roteiro e abordassem as mesmas questões, foi elaborado um Termo de Referência que, segundo entrevista com a Técnica do PARANACIDADE, enviado ao Ministério das Cidades e aprovado por este órgão. A terminologia levou em consideração o intervalo populacional do município: para aqueles com obrigatoriedade definida pelo Estatuto da Cidade, seriam os Planos Diretores Municipais; para aqueles abaixo de 20 mil habitantes, eram os Planos de Uso e Ocupação do Solo Municipal.

De acordo com o Termo de Referência, o prazo para a finalização do plano foi fixado em 270 dias e constava de 5 fases:

1. Plano de Trabalho;
2. Avaliação Temática Integrada (leitura do município nos aspectos sociais, econômicos, físicos e territoriais);
3. Diretrizes e Proposições (levando em conta os mesmos aspectos da ATI);
4. Processo de Planejamento e Gestão (estrutura de planejamento, processos e indicadores) e Minutas de Anteprojetos de Lei;

5. PAI – Plano de Ação e Investimentos (estimativa de custo x capacidade de endividamento das ações definidas em um horizonte temporal de 5 anos) e inclusão no PPA, LDO e LOA;

6. Treinamentos da Equipe Técnica Municipal e da Comissão de Acompanhamento do PDM.

Na legislação municipal mínima determinada pelo Termo de Referência deveria constar:

- Lei do Plano Diretor Municipal
- Lei/s do/s Perímetro/s Urbanos e de Expansão Urbana/s
- Lei de Parcelamento do Solo para fins Urbanos
- Lei de Uso e Ocupação do Solo
- Lei do Sistema Viário
- Código de Obras
- Código de Posturas
- outras: instrumentos do Estatuto da Cidade

Quando da apresentação do Plano de Trabalho ao PARANACIDADE, devem ser nomeadas, através de Decreto, a Equipe Técnica Municipal (composta por representantes da prefeitura, particularmente àqueles ligados aos aspectos sócio-econômicos e físico-territoriais) e a Comissão e Acompanhamento do PDM (integrantes da sociedade civil).

A participação popular estava calcada nas Audiências Públicas (em número mínimo de 3) e na Conferência Municipal do Plano Diretor em datas e locais pré-fixados. O poder público local era também responsável pela publicidade dos documentos e pelas publicações e divulgações nos meios de comunicações da data e local das audiências. As consultorias contratadas deveriam possuir cadastro junto ao CREA e equipe mínima composta por um Arquiteto/Urbanista, figurando como coordenador geral e com experiência em Planos anteriores comprovada; Engenheiro civil; Advogado; e Economista. Muitas foram as empresas que se habilitaram, consultorias de diversas áreas onde, nem sempre o arquiteto registrado era quem conduzia e produzia os planos, conforme os primeiros levantamentos efetuados.

De acordo com a Palestra proferida pelo Analista de Desenvolvimento Municipal do PARANACIDADE em fevereiro de 2012, até aquela data, 388 municípios haviam elaborado seu planejamento, 196 com recursos do Estado e 149 de outras fontes. A figura n.º 10 trás o mapa com a situação descrita.

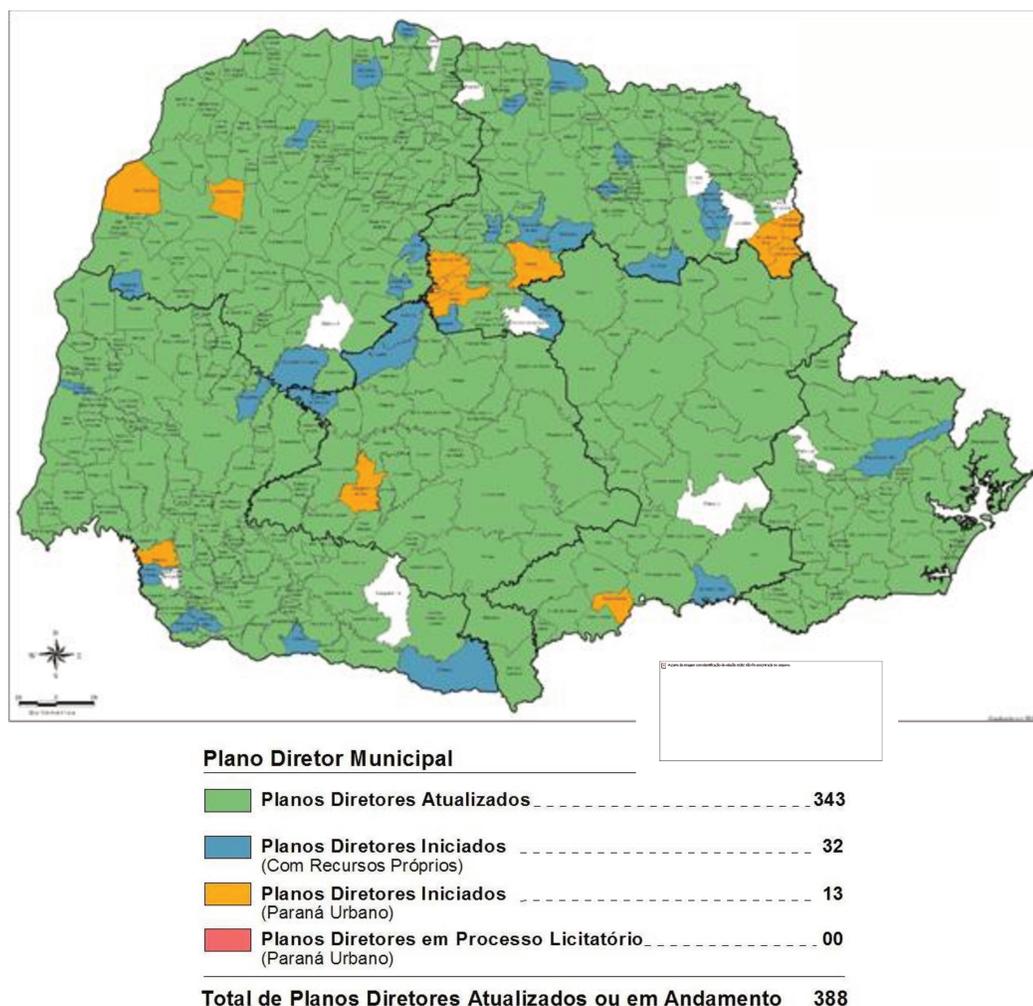


Figura 10 - Mapa dos municípios que já elaboraram ou estão elaborando seu plano Diretor.  
Fonte: PARANACIDADE, 2012.

A supervisão dos analistas do PARANACIDADE se dava através do estudo de cada etapa finalizada. A consultoria encaminhava cópias dos trabalhos concluídos e previamente aprovados e discutidos pela Equipe Técnica Municipal e pela Comissão de Acompanhamento para o analista na sede em Curitiba, onde eram feitas as considerações pertinentes. Os documentos comprobatórios da realização das audiências públicas (lista de presença, fotos, publicações nos meios de comunicação)

deveriam ser anexados ao processo. Em cada etapa deveria ser realizada uma Audiência Pública.

As correções efetuadas figuravam em nível de sugestões, segundo os analistas e poderiam ser contestadas, mas em contato com as consultorias teve-se a informação que os pontos de conflitos eram sumariamente modificados em razão da não aceitação de outra forma de ação.

Os conteúdos geravam espessos volumes, de uma rigorosa grafia e que deveriam seguir as normas da ABNT e, portanto nada acessível a boa parcela da população. Extensas leituras da realidade local, repletas de informações que pouco serviam no contexto do município. Este foi um dos questionamentos feito por esta pesquisadora aos Técnicos do PARANACIDADE: como o mesmo termo de referência era utilizado para cidades com 100, 200, 40 ou 3 mil habitantes? A resposta foi que a consultoria era encarregada de “filtrar” os conteúdos e adaptá-los aos municípios. Houve casos em que os analistas não pensaram desta forma, exigiram informações muito complexas para cidades com 2 mil habitantes por exemplo. Estas experiências a pesquisadora obteve acompanhando a elaboração de alguns Planos Diretores, como colaboradora da Consultoria.

Há de se relatar que uma analista solicitou que a consultoria apurasse a quantidade de horas de incidência solar diária para o município.

Vale aqui salientar o distanciamento entre a gestão municipal e as informações apuradas por órgãos estaduais. Para a composição da base cartográfica, foi solicitado à COPEL – Companhia Paranaense de Energia a disponibilização das bases cartográficas atualizadas, já que este órgão detinha informações precisas acerca dos municípios. O prefeito municipal assinava um Ofício se comprometendo a utilizar a base fornecida apenas para o Plano Diretor, a qual não poderia ser fornecida a terceiros, quaisquer que fossem os fins a que se destinava. A justificativa da Companhia era a de que a atualização do mapeamento foi um serviço terceirizado e custoso e que, se alguém apresentasse interesse, devia comprar a base cartográfica.

Neste contexto, os mapas que as prefeituras possuíam em muito se distanciavam da condição real do município. Neles não constavam áreas de ocupação irregular, as corretas larguras das ruas, a configuração de conjuntos habitacionais e a

sua implantação no sítio urbano. São mapas retilíneos e com a escala distorcida. Mesmo após a finalização do plano, era raro encontrar uma prefeitura que se apoderasse da base da COPEL.

Caso curioso aconteceu no município de Engenheiro Beltrão. A consultoria contratada para elaboração do plano diretor solicitou a substituição da cópia da ATI – Avaliação Temática Integrada pela versão corrigida. Houve hesitação por parte da funcionária responsável pelo gabinete do chefe do poder executivo, argumentando que naquele volume encontravam-se as informações necessárias para a montagem de projetos destinados à solicitação de recurso aos governos estadual e federal. Mesmo após uma breve explanação de onde e como conseguir informações e atualizá-las, o volume impresso foi mais valorizado, conforme relato de componentes da consultoria.

Cada município apresenta as suas particularidades e se apropria, ou não, do planejamento elaborado como melhor lhe convém.

O Plano dividia-se em duas partes: a ATI – Avaliação Temática Integrada (volume I); Definição de Diretrizes e Proposições, Proposições para a Legislação Básica, Processo de Planejamento e Gestão Municipal e PAI – Plano de Ação e Investimentos (volume II). Entre o volume I e o II, havia uma Síntese do Município com base na leitura da realidade local, que poderia estar isolada em um volume ou como introdução ao Volume II.

A ATI deveria abranger os Aspectos Regionais, Ambientais, Socioeconômicos, Sócio-espaciais, de Infraestrutura e Serviços Públicos e os Aspectos Institucionais, tanto a nível urbano como municipal.

A Definição das Diretrizes e Proposições engloba todos os aspectos acima descritos, com ações a curto, médio e longo prazo, culminando no Macrozoneamento, base para a elaboração do zoneamento municipal. Nestas diretrizes cabiam também propostas para a educação, saúde e economia.

Este trabalho irá deter-se um pouco mais nas duas últimas fases, o Processo de Planejamento e Gestão Municipal e o Plano de Ação e Investimentos, por estarem mais intrinsecamente ligados à questão habitacional e por onde o município pode apontar mudanças quanto ao atendimento à população que demanda por Habitação Social.

Segundo o Termo de Referência 2004, o Processo de Planejamento e Gestão Municipal findaria em propostas de:

- a) Ajuste na estrutura organizacional da prefeitura, visando a implementação do plano e a sua atualização;
- b) Criação de um Sistema de Informações para o planejamento e gestão municipal com vistas à averiguação dos indicadores propostos;
- c) Definição de indicadores e metas a serem atingidas anualmente no processo de planejamento e gestão municipal.

Neste item pode-se prever a criação de uma secretaria ou setor ou departamento exclusivamente para atender à habitação do município, prevendo a sua integralização com outras esferas e secretarias do governo municipal. Não só a constituição de um espaço físico e recursos humanos, mas o estabelecimento de um novo modelo de tratamento à questão habitacional, rompendo com velhas práticas e conceitos, inaugurando uma Política Municipal de Habitação.

Como já mencionado, a última parte do Plano Diretor deveria conter o PAI – Plano de Ação e Investimentos que, segundo o Termo de Referência (2004, p. 18):

“Indica as ações e projetos prioritários tendo em vista a implementação do Plano Diretor Municipal, apresentando a hierarquização de investimentos em infra-estrutura, equipamentos comunitários e ações institucionais, com a estimativa de custos aproximados, para os próximos 5 (cinco) anos em compatibilidade com a projeção orçamentária, incluída a previsão de capacidade de endividamento municipal”.

Devem estar listadas as obras com suas respectivas justificativas (as quais deverão fazer alusão à leitura da realidade municipal e às Diretrizes e Proposições), custos aproximados e canais de financiamento, bem como os valores da contrapartida municipal. Afirma ainda o Termo que o Plano de Ação e Investimentos é o que vai permitir aos municípios Paranaenses atenderem ao Decreto n.º 2581 de 17 de fevereiro de 2004, onde o governo do estado afirma que somente firmará convênios de financiamento de obras de infra-estrutura e serviços com os municípios que possuem plano diretor aprovado pela Câmara Municipal ou àqueles que estão em fase de elaboração de acordo com os ditames do Estatuto da Cidade.

Vale lembrar que o Termo foi idealizado em 2004 e que após o Decreto acima citado, veio a Lei n.º 15.229/2006, que estabelecia, na forma de Lei, os

conteúdos mínimos para os planos diretores e reiterava sobre a concessão de financiamento vinculada ao planejamento já discriminado no decreto. Segundo informações obtidas no PARANACIDADE sobre o Decreto, a Lei e o que estava sendo feito para que os mesmos fossem cumpridos, foi apurado algumas tentativas na direção de incluir a obrigatoriedade das obras que fazem parte do PAI, mas que as medidas não obtiveram sucesso.

São estes volumes espessos com seus mapas, propostas e planejamento que serão utilizados para a pesquisa.

Uma pesquisa realizada pelo IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Rio de Janeiro, através de um convênio com o Ministério das Cidades, fundada em 2011, avaliou os Planos Diretores elaborados em todos os estados, contabilizando um total de 526 relatórios municipais e 26 estudos de caso. A seleção dos municípios se deu com base nas tipologias municipais constantes no PlanHab – Plano Nacional de Habitação, municípios que possuísem Plano Diretor aprovado à luz do Estatuto da Cidade e escolhidos através das oficinas e dos conselheiros estaduais (Santos Junior 2011). Do total de municípios, 249 possuem população até 50 mil habitantes (47%).

No Paraná a pesquisa foi coordenada pela Prof.<sup>a</sup> Gislene Pereira da UFPR – Universidade Federal do Paraná (2009), contou com 33 municípios para os relatórios e 2 estudos de caso, sendo que nenhum deles encontra-se na região recorte desta pesquisa. Dos municípios selecionados no Paraná, 3 possuem população até 20 mil habitantes e 14 entre 20 e 50 mil. Os estudos de caso foram efetuados em Maringá (357.077 habitantes) e Curitiba (1.751.907 habitantes). Apesar de não contar com municípios que fazem parte desta tese, apresenta-se alguns resultados relativos principalmente à questão habitacional e da legislação pertinente.

Os relatórios possuíam um roteiro para todos os estados, bem como os estudos de caso que eram mais detalhados.

De acordo com o relatório estadual, na maioria dos municípios analisados, as políticas setoriais não se integram entre si, com a definição de ações específicas e de regulamentação própria.

Particularmente para a habitação foi apurado que quando há política, ela é bastante genérica. A figura 11 mostra os números tabulados, onde se verifica como os PD's definiram as estratégias para o setor.

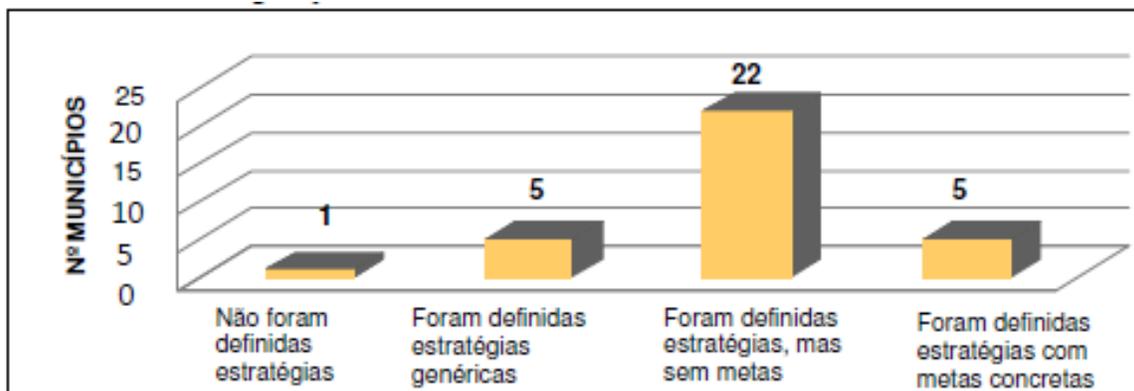


Figura 11 - Estratégias para o aumento da oferta de moradias.  
Fonte: Relatório Estadual

Especificamente em relação à delimitação de áreas como ZEIS, 23 municípios declararam possuir este instrumento sendo 18 deles demarcados em mapeamento e em 12 cidades a área destinada corresponde a menos de 5% do total do sítio urbano.

O Sistema de Gestão e Participação Democrática também foi abordado no relatório. A maioria dos municípios prevê as Audiências Públicas para as mais variadas ações do poder público local, entre elas a revisão do Plano Diretor, definição do Estatuto da Cidade, obras de impacto urbanístico e ainda para a criação de consórcios e alterações de legislação urbanística.

Com relação às Conferências Municipais, 6% dos municípios as utilizam para alterações da legislação urbanística; 33% com vistas ao debate de propostas de alteração da Lei do Plano Diretor, desde as metas até a avaliação do processo de planejamento e gestão do PD. Mas mais da metade dos PD's estudados, não fazem menção às Conferências como instrumentos de gestão. Esta maioria também não previu a participação da população na gestão do orçamento municipal.

O relatório finaliza com um apanhado acerca dos PD's pesquisados e chega à conclusão da característica centrada nas questões físico-territoriais e que os instrumentos do Estatuto da Cidade, quando incorporados aos planos apenas

transcrevem a Lei Federal. Os instrumentos existem, mas não apontam como devem ser aplicados para garantir o cumprimento da função social da cidade. A maioria dos planos determina a elaboração de Leis Complementares de regulação.

Ainda no tema planejamento, durante a busca de informações para a elaboração desta tese, deparou-se com diferentes agrupamentos de municípios em diversos órgãos públicos. O Paraná é dividido em regiões, mesorregiões, microrregiões, cada uma delas é apropriada por um órgão estadual e possui uma sede.

Tem-se uma divisão em Associações de Municípios (alguns pertencem a mais de uma Associação); Regionais do PARANACIDADE; Mesorregiões (IPARDES e IBGE); Regionais da Caixa Econômica Federal; e Regionais da COHAPAR. Isto sem relacionar os Consórcios Intermunicipais de outras áreas como da saúde e da educação. Acredita-se que este agrupamento diferenciado não confere uma unidade ao grupo, principalmente onde a reunião em torno de questões afins fazem muita diferença, como a reivindicação de obras e serviços.

O governo do estado utiliza-se dos estudos efetuados pelo IPARDES, o qual adota a classificação do IBGE em Mesorregiões. Em alguns casos, os agrupamentos acima citados coincidem com a classificação das mesorregiões, em outros não. Há municípios que fazem parte das estatísticas de uma mesorregião, mas na prática pertencem a outra região e com outros interesses. Nestes casos, os estudos, relatórios e a definição políticas pouco servem no contexto.

A Mesorregião Centro-Occidental (região recorte onde se encontram os municípios objetos desta pesquisa) é também denominada de COMCAM – Associação dos Municípios da Região de Campo Mourão, sede da Regional da COHAPAR e para dois outros órgãos públicos (Caixa Econômica Federal e PARANACIDADE), reporta-se à mesma regional (Maringá).

Para elucidar a questão vejamos o caso do Município de Iretama. Para a Companhia de Habitação, Associação de Municípios e Mesorregião, reporta-se à Regional de Campo Mourão. Para o PARANACIDADE sua regional é em Guarapuava e para a Caixa Econômica Federal em Maringá. Sem contar que as mesorregiões ainda se subdividem em microrregiões.

Esta mobilização em torno do planejamento municipal não é garantia da utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade em prol de cidades mais inclusivas e de conferir à Habitação Social um lugar de destaque nas políticas públicas urbanas.

### **2.2.2- Produção Habitacional no Paraná: a COHAPAR**

A primeira atuação do Estado do Paraná na produção de moradias sociais para a população de baixa renda deu-se com a Caixa de Habitação Popular do Estado do Paraná, órgão criado através da Lei n.º 360 de julho de 1950. A C.H.P.E.P. nasceu com o objetivo de proporcionar a aquisição, reforma ou construção de moradia própria em zona rural ou urbana, para os que viviam de pequenos rendimentos. (Art.2º).

De acordo com o PEHIS – Plano Estadual de Habitação e Interesse Social a Caixa de Habitação produziu entre 1950 e 1965 994 unidades habitacionais.

Em 1965 o então governador Ney Braga cria em 14 de maio através da Lei n.º 5113, a Companhia e Habitação do Paraná – COHAPAR, com “a finalidade de estudar o problema da habitação popular, inclusive do tipo ‘favela’ (grifo da Lei)...proporcionando àqueles que tinham pequenos rendimentos, a aquisição, ampliação ou construção de moradia própria...” (Art. 1º), tanto na área urbana como na zona rural.

Nota-se, pela redação do artigo acima citado, uma preocupação com os assentamentos precários, mas com viés de higienização como aponta ainda o parágrafo único do referido artigo: “...dar amparo, a título provisório às ‘favelas’ (grifo da lei) existentes, visando a assistência técnica a seus moradores e a higienização das áreas ocupadas”.

No mesmo ano foram criadas também as COHAB’S de Londrina (COHAB-LD), Curitiba (COHAB-CT) e Ponta Grossa (COHAB-PG), esta última incorporada à COHAPAR em 1969. Entre 1967 e 2010 as Companhias de Habitação produziram um total de 358.111 unidades em todo o estado. (PEHIS, 2011).

Tabela 20 – Número de moradias produzidas pelas Companhias de Habitação entre 1967 e 2010

Instituição	Nº de unidades
COHAPAR	190.533
COHAB-CT	124.868
COHAB-LD	42.710

\* Valores da COHAB-PG foram incorporados à COHAPAR.

Fonte: PEHIS, 2011.

Neste estudo será dada ênfase à atuação da COHAPAR, visto que, historicamente, foi a única intervenção estatal em habitação social nos municípios a serem estudados (exceto o PMCMV) e responsável por mais de 90% da produção de moradias sociais no estado.

A COHAPAR é uma empresa de economia mista “que atua na execução dos programas habitacionais do Governo do Estado”. (<http://www.cohapar.pr.gov.br>). Possui uma estrutura de ramificação pelo Estado com 13 Escritórios Regionais (fig. 12).

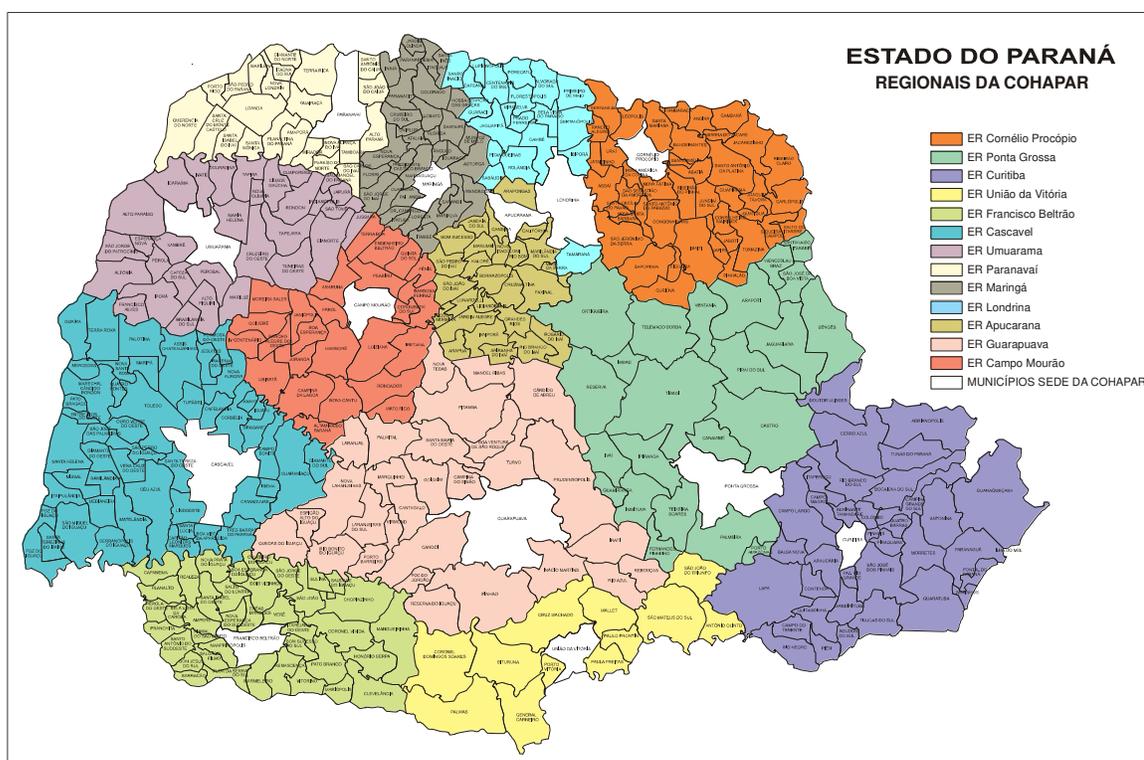


Figura 12 - Mapa de Localização dos Escritórios Regionais da COHAPAR

Fonte: IPARDES e COHAPAR, 2010

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

A Companhia estrutura-se em 4 Diretorias e 2 Superintendências, onde cada Diretoria subdivide-se em Divisões.

#### As Diretorias:

1. A Diretoria de Projetos (DIPR) é responsável pela viabilização técnica e social dos empreendimentos produzidos pela COHAPAR atuando desde a escolha da área para implantação das moradias, passando pelo desenvolvimento de projetos, encaminhamento aos agentes financeiros e por fim à contratação.

2. Diretoria de Programas e Obras (DIPO). Os atributos desta diretoria são o desenvolvimento de programas, planos e estudos de viabilidade técnico-econômica. Conduz as ações que antecedem as atividades de execução e supervisão das obras, com base na programação estabelecida.

3. Diretoria Administrativa Financeira (DIAF). Atua na Gestão da Política Administrativa, Econômica e Financeira da Companhia.

4. Diretoria de Regularização Fundiária e Relações Comunitárias. Tem como objetivo o aporte social do órgão, atuando no ordenamento e desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade nos municípios paranaenses, garantindo o acesso à terra e à moradia a todos os cidadãos. Participou em processos de regularização fundiária, regularização e titulação de vilas rurais, elaboração e entrega de escrituras, entrega de títulos e legitimação de posse.

#### As Superintendências:

1. Superintendência de Urbanismo (SUUR). Apresenta como foco a política social e aplicação de instrumento que garanta o acesso à terra urbana, orientando os municípios na disponibilização de terra urbanizada e bem localizada para a implantação de habitação social. Atuou na coordenação do PEHIS e nos seminários regionais; realizou Curso de Regularização Fundiária; organização e realização do Seminário sobre Assentamentos Precários nos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba; e na criação do Programa Estadual de Urbanização e Regularização Fundiária de Assentamentos Precários – PERUAP.

2. Superintendência Jurídica (SUJU). Cuida dos assuntos jurídicos da Companhia.

Cada um dos Escritórios Regionais conta com uma equipe de profissionais composta por engenheiros, arquitetos, assistentes sociais, além de pessoal de apoio (secretárias e pessoal de serviços de campo). Além é claro do Gerente Regional, cargo de comissão indicado pelo poder executivo estadual, portanto passível de mudança a cada mandato, caracterizando-se por função política e não técnica.

Para buscar as informações descritas a seguir, a pesquisadora visitou o Escritório Regional de Campo Mourão, ao qual estão atrelados os municípios que fazem parte da pesquisa e à sede da COHAPAR em Curitiba.

Antes, porém de iniciar os relatos das visitas, há de se destacar dois pontos. Primeiro o desconhecimento da questão da Habitação de Interesse Social por parte do Gerente da Regional, onde são reproduzidas as falas “*o que o povo precisa é de casa boa*” sem, contudo, apresentar propostas que possam melhorar a condição dos beneficiários ou até mesmo a maneira como as moradias são produzidas, já que é o Escritório da Regional que tem um contato mais próximo com as prefeituras e os beneficiários. Em outras gestões houve técnicos no comando do Escritório Regional, inclusive funcionários efetivos, mesmo assim não houve mudanças significativas advindas da regional.

O segundo ponto foram as tentativas junto aos departamentos da sede na busca por dados e o não retorno dos mesmos, tanto em meio eletrônico como em encontros presenciais. A visita efetuada não logrou estabelecer um contato mais próximo, nem mesmo garantiu uma segunda visita em “momento mais oportuno” (resposta obtida quando foi solicitada a entrevista). Contudo, contatos recentes indicam a possibilidade de um atendimento presencial. Os relatos a seguir basearam-se em informações fornecidas pelo assessor de imprensa.

Os Escritórios Regionais não possuem autonomia para interferir no processo da promoção de habitações sociais, limitam-se a vistorias, auxílio às prefeituras na reunião da documentação exigida e entrega de unidades. As decisões são tomadas na sede em Curitiba, como o projeto de loteamento, a implantação das casas e os trâmites junto à Caixa Econômica Federal.

O processo inicia-se com a disponibilização do terreno por parte das prefeituras. A princípio, o poder público local não precisa adquirir a área pretendida, estabelece um contrato de intenção, visto que a mesma necessita de aprovação, tanto pela COHAPAR como pela Caixa Econômica Federal. A vistoria efetuada pelo técnico da regional da COHAPAR leva em conta as condições do terreno em relação à declividade, área imprópria à ocupação e dados geológicos. Em nenhum momento é questionado acerca da legislação municipal e de áreas destinadas à ZEIS e se as mesmas constam no Plano Diretor, ou mesmo qualquer questionamento sobre a localização da área.

Concomitante, o setor de Assistência Social da regional emite um parecer sobre a demanda por moradias sociais no município, da oferta de serviços educacionais e de saúde e sistemas de transportes próximos à área em questão. O número de unidades a serem construídas é definido pelas dimensões do lote adquirido pela prefeitura. À prefeitura cabe todo o levantamento topográfico.

Após as medidas tomadas por parte do município, o processo é encaminhado para a sede da COHAPAR em Curitiba onde é finalizado. Primeiramente a documentação advinda é encaminhada à Divisão de Engenharia que analisa todos os dados referentes ao terreno. A engenharia direciona então para a Divisão de Arquitetura, onde o loteamento é “desenhado” e enviado de volta à prefeitura para aprovação, tanto na prefeitura como no IAP – Instituto Ambiental do Paraná e registro em cartório.

A mesma Divisão de Arquitetura implanta as unidades nos lotes e, segundo as informações fornecidas, analisa a legislação municipal para adequar as habitações aos ditames das leis urbanísticas. Como veremos mais adiante, a prática está bem distante da teoria. Em um artigo da pesquisadora apresentado na forma de pôster no PLURIS 2010, são analisadas as implantações de habitação de interesse social em três municípios da mesorregião centro-ocidental, demonstrando como sua localização obedece a uma lógica de segregação sócioespacial. Conjuntos Habitacionais providos pela COHAPAR.

O projeto é submetido ainda a mais dois setores: à Divisão de Controle de Áreas e à Divisão de Montagem de Processos. O primeiro tem como função efetuar a

transferência da área para a COHAPAR e a segunda de encaminhar a documentação para a Caixa Econômica Federal, a fim de viabilizar o financiamento das moradias.

Salientando que a sede é responsável pelos projetos dos 399 municípios do Paraná.

A Companhia trabalhava no sistema de autogestão, onde o repasse dos recursos era feito à Associação dos Mutuários que, em conjunto com a COHAPAR, gerenciava a obra, contratando a mão-de-obra e efetuando a compra de materiais. Segundo o Gerente da Regional de Campo Mourão, foi montada uma central de compras na tentativa de baratear o custo dos materiais, mas que não funcionava, visto que se tornava inviável a empresa ganhadora da licitação entregar, em alguns casos, um ou dois produtos apenas em cidades distantes da matriz. Assim a COHAPAR passa a trabalhar com a contratação de empreiteiras.

O Governo Estadual lançou o Programa Morar Bem Paraná através do Decreto N.º 2845 de setembro de 2011. Cada novo governo cria um novo programa para gerenciar as antigas práticas. Não são apresentadas mudanças significativas com vistas a dinamizar o processo e melhoria do produto final. Estabelece o 2.º Art do Decreto:

“O Programa Morar Bem Paraná constitui-se pelas políticas habitacionais a serem desenvolvidas no Estado do Paraná com o objetivo de incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação, ampliação ou reformas de imóveis urbanos e rurais, regularização fundiária e urbanização para famílias com renda mensal de até seis salários mínimos nacionais, bem como o desenvolvimento do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social.”

O governador anunciou o atendimento a 100 mil famílias até 2014: “Vamos atuar em três frentes: a construção de moradias rurais, o atendimento a pessoas que moram em áreas de risco social e a regularização fundiária” (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ESTADO, 2011). Afirma ainda que o programa permitirá a construção de mais da metade de moradias do total construído no Estado desde o primeiro plano de habitação lançado a 60 anos.

Atualmente o Governo do Estado, através da Companhia de Habitação, oferece cinco programas habitacionais:

- Programa Casa da Família e Casa da Família Policial, modalidades Hipoteca e Caução;
- Programa Casa da Família Rural;
- Programa Quilombola;
- Programa Casa dos Pescadores; e
- Programa de Regularização Fundiária.

A COHAPAR não realiza cadastros isolados, a obtenção de unidades é feita apenas através das prefeituras. As modalidades praticadas são a Hipoteca e a Caução.

A hipoteca é destinada ao atendimento de famílias com renda mensal de 2 a 5 salários mínimos e que preencham os requisitos exigidos pelo programa. Nesta modalidade os empreendimentos podem ter de 02 a 150 unidades, em terrenos públicos ou de particulares na forma agrupada desde que estejam legalizados. As unidades possuem 40, 44, 52 e 63m<sup>2</sup>, dois ou três dormitórios, sala, cozinha, banheiro, cobertura de telha de barro e terreno com 200m<sup>2</sup> no mínimo. O valor do financiamento estimado de cada unidade é entre R\$ 16.770,00 a R\$ 26.540,00, de acordo com o padrão escolhido. A Caixa Econômica Federal é o agente financiador, aplicando taxas de juros de 6% ao ano diretamente às pessoas físicas, com prazo de 5 a 20 anos para pagamento, de acordo com a capacidade de endividamento apurada pelas agências da CEF.

Já na modalidade Caução, os empreendimentos são destinados preferencialmente a famílias com renda mensal de até um salário mínimo e construídos em terrenos de propriedade do poder público. As famílias beneficiadas têm que se enquadrar nas condições estabelecidas pelo Sistema Financeiro de Habitação. As unidades possuem 32 e 40 m<sup>2</sup>, com dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro e cobertas com telhas de barro, edificadas em um lote mínimo de 200 m<sup>2</sup>. Nesta modalidade é concedido um Desconto/Subsídio de caráter pessoal e intransferível no valor entre R\$ 7.000,00 e R\$ 11.000,00 por família, de acordo com a região e o valor do financiamento calculado conforme a renda do beneficiário. A taxa de juros do financiamento é de 6% ao ano e o prazo de amortização de 72 meses, sendo que o pagamento da primeira prestação será realizado após o recebimento das chaves. O Desconto/Subsídio é

concedido pelo FGTS na contratação do financiamento, sendo o valor das prestações em média de R\$ 70.

Os subsídios para as duas modalidades descritas vem do Estado, da União e dos Municípios, responsáveis pela doação do terreno com toda a infraestrutura. As concessionárias de energia elétrica (Copel) e de abastecimento de água (Sanepar) também contribuem com seus serviços. Além da infraestrutura mencionada, cabe à prefeitura do município a concessão de isenção de taxas e impostos municipais, incluindo Alvará e Habite-se, bem como auxiliar os beneficiários com a documentação necessária para a formalização dos contratos e designar um técnico social para atendimento à população juntamente com a COHAPAR.

A partir deste momento inicia-se uma referência ao Plano Estadual de Habitação de Interesse – PEHIS, concluído em dezembro de 2011. Todas as informações acerca do PEHIS e dos resultados por ele divulgados foram obtidos nos volumes divulgados pela COHAPAR e que serão expostos a seguir.

A elaboração de PEHIS e PLHIS são requisitos para a adesão ao SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social pelos estados e municípios. Assim o Paraná aderiu ao SNHIS e criou, através da Lei n.º 119/2007, o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social – SEHIS, o Fundo de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social – FEHRIS e o Conselho Estadual de Habitação de Interesse Social - COEHIS. A referida Lei definiu dezembro de 2010 como prazo para a finalização do plano e com um horizonte temporal de 12 anos, 2012-2023, com revisões em 2015 e 2019.

Para a elaboração do PEHIS, a COHAPAR captou recursos junto ao Ministério das Cidades/CAIXA através do Contrato de Repasse n.º 270.912-29/2008. O lançamento e apresentação da equipe de coordenação se deu em 27/07/2010, com a participação de instituições representantes da sociedade, executivo, legislativo e judiciário, sociedade civil organizada, movimentos sociais, empresariado, sindicatos, entre outros.

O PEHIS é composto por 3 etapas: I – Proposta Metodológica, II – Diagnóstico do Setor Habitacional e III – Plano de Ação.

Para a composição da II Etapa, o Diagnóstico, a equipe de coordenação contou com o IPARDES e contratou uma empresa para a definição dos cenários. Nesta fase foram realizadas 13 Oficinas Regionais de Capacitação para a realização da Pesquisa de Necessidades Habitacionais junto aos 399 municípios paranaenses; 8 oficinas setoriais – construção civil, legislativo, movimentos sociais, sindicatos, judiciário, universidades, etc; 5 Seminários Regionais com todos os setores para a discussão do Diagnóstico e definição das Estratégias de Ação.

As Oficinas Regionais tiveram como alvo os funcionários responsáveis pela habitação nos municípios, com o objetivo de capacitá-los para o repasse das informações e preenchimento do Formulário de Pesquisa. Nas reuniões, membros da COHAPAR e do IPARDES explicaram minuciosamente as questões constantes dos formulários, bem como todas as etapas do PEHIS e qual o papel das prefeituras no processo.

Os formulários preenchidos deveriam ser enviados para a sede da COHAPAR em Curitiba. Dependendo das respostas nele contidas, seriam aplicadas mais 4 fichas de complementação de informações acerca de favelas, loteamentos clandestinos e/ou irregulares, cortiços e conjuntos habitacionais vazios e/ou degradados. A maioria dos municípios informou que possuíam cadastro habitacional e que estavam atualizados. Segundo o PEHIS, o alto índice de municípios que afirmaram manter o seu cadastro atualizado pode ser devido à utilização do Cadastro Único do Governo Federal (CADÚNICO) que possui um item relacionado à condição habitacional das famílias.

Na pesquisa a campo desta tese, alguns dos municípios pesquisados afirmaram que a população é convocada a atualizar os cadastros apenas quando há a eminência de construção de moradias e que mesmo assim muitas não comparecem. Ocorre, em alguns casos, a desatualização e confusão dos cadastros, devido ao processo de cadastramento e de como ele é atualizado. As famílias que são beneficiadas pelos programas habitacionais não são retiradas do cadastro e não sofrem acompanhamento posterior, tanto no nível social como nas condições das habitações, o que pode gerar conjuntos habitacionais degradados, contratos de repasse da moradia e, em casos mais extremos, o abandono da casa.

Dos 399 municípios paranaenses, 376 (94%) participaram da pesquisa, distribuídos em 302 até 20 mil habitantes; 47 entre 20 e 50 mil; 12 municípios com população entre 50 e 100 mil; e 15 com mais de 100 mil habitantes (tabela 21).

Tabela 21 – Número de municípios e número de municípios participantes da pesquisa por intervalo populacional

Intervalo populacional dos municípios	Número de municípios censo 2010	Número de municípios participantes da pesquisa
Até 20.000	312	302
De 20.001 a 50.000	55	47
De 50.001 a 100.00	15	12
Acima de 100.000	17	15
<b>TOTAL</b>	<b>399</b>	<b>376</b>

Fonte: PEHIS, 2011.

As respostas ao formulário possibilitaram a montagem de um quadro das necessidades habitacionais em todo o estado para o ano de 2010 (tabela 22).

Tabela 22 – Resumo das Necessidades Habitacionais - 2010

TIPO DE HABITAÇÃO	QUANTIDADE
<b>Urbano</b>	<b>204.635</b>
Favelas	101.716
Conjunto Habitacional Degradado	9.338
Cortiços	362
Loteamentos Irregulares	93.219
<b>Rural</b>	<b>21.601</b>
Assentados	7.780
Quilombolas	842
Indígenas	1.234
Pescadores	1.174

Fonte: PEHIS, 2011.

A metodologia adotada foi da Fundação João Pinheiro, que define o Déficit Quantitativo como a reposição total de moradias e como Déficit Qualitativo aquele referente à inadequação da infraestrutura de serviços urbanos, por carência (ausência

de abastecimento de água, energia elétrica, saneamento e coleta de lixo) ou por deficiência (serviços ofertados insatisfatoriamente).

Serão repassados a seguir alguns dados apurados pelo PEHIS quanto às condições habitacionais dos municípios paranaenses. Informações mais detalhadas serão abordadas nos municípios que fazem parte da pesquisa.

O Plano Estadual levantou a faixa de renda das famílias cadastradas nas Companhias de Habitação, COHAPAR, COHAB-CT e COHAB-LD. Os maiores valores concentram-se nas famílias com renda mensal de 01 a 02 salários mínimos, seguidos da faixa com até 01 s.m. na COHAPAR. Na COHAB-CT, quase que empatados encontram-se as faixas de 01 a 02 s.m. e de 03 a 05 s.m. A Companhia de Londrina divide os cadastros de até 03 s.m. (81,1%) e acima de 03 (18,9%). Os números do Paraná seguem a média nacional.

Os questionamentos atingiram também a disponibilidade de terras para a implantação de habitação social. Os dados foram distribuídos segundo a faixa populacional dos municípios (tabela 23).

Tabela 23 – Terras disponíveis para habitação e vazios urbanos por intervalo municipal - 2010

Intervalo populacional dos municípios	Terras disponíveis para habitação		Vazios urbanos para habitação	
	sim	não	sim	não
Até 20.000	268	33	208	93
De 20.001 a 50.000	43	4	37	10
De 50.001 a 100.00	11	1	10	2
Acima de 100.000	13	1	12	2
<b>TOTAL</b>	<b>335</b>	<b>39</b>	<b>267</b>	<b>107</b>

Fonte: PEHIS, 2011.

Observação: Terras de propriedade particular e pública nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal).

De acordo com o PEHIS, a maioria destas terras é de propriedade particular (88,01%), em segundo lugar está o poder público municipal (8,86%), em terceiro a União (1,77%) e por fim o Estado (1,36%).

Procede-se a um pequeno exercício para demonstrar o quanto de moradia poderia ser construída caso estas terras fossem utilizadas para tal fim. Com as respostas dos formulários foi possível chegar a um total de 125.334.293 m<sup>2</sup> de terra disponível, sendo 110.293.201 de propriedade particular. Aplicando-se as dimensões do lote mínimo que a COHAPAR pratica, 200m<sup>2</sup>, tem-se aproximadamente 625 mil novas moradias. É quase o total de moradias pretendidas pelo PMCMV 1. Utilizando-se apenas os valores das áreas disponíveis de particulares, chegou-se à quantia de mais de 550 mil unidades. Estes valores são para casas isoladas no lote.

Os números apresentados na tabela 23 demonstram que a maioria dos municípios com até 50 mil habitantes, os pequenos, possuem terras disponíveis. Estas áreas estão localizadas nas sedes dos municípios, em distritos e aglomerados urbanos dotadas de infraestrutura e serviços públicos.

Outro ponto levantado pelo PEHIS foi a delimitação de ZEIS, tanto em áreas já ocupadas como em terrenos vazios. Os municípios com menos de 20 mil habitantes, na sua maioria, não previam ZEIS nem em áreas ocupadas, tampouco em terrenos vazios. Já para as outras classes de municípios, com mais de 20 mil, as posições se invertem, apresentando a maioria deles áreas delimitadas como ZEIS.

Voltando à questão dos Cadastros Municipais de interessados em Habitação Social, proporcionalmente os municípios com menos de 20 mil habitantes foram os que apresentaram percentual menor de existência de cadastro 67,5%, entre os médios 73% declararam que possuem cadastro e 80% entre os grandes. Isto demonstra que, apesar de pequenos e de partirem do pressuposto de maior facilidade de gestão, os municípios menores estão mais desorganizados e aquém das expectativas, reproduzindo as práticas dos grandes centros urbanos.

Para acirrar a questão, fez parte do formulário o questionamento acerca da gestão habitacional do município, se havia uma secretaria, departamento, setor ou até mesmo um técnico responsável. Para os municípios pequenos, 52% não possuem qualquer estrutura; já os médios e grandes apresentam qualquer uma das estruturas mencionadas. Quanto maior o município, mais bem preparado ele está para tratar das políticas habitacionais.

Embora o governo do estado tenha divulgado a finalização do PEHIS e o encaminhamento do Projeto de Lei para aprovação, os resultados finais ainda não estavam disponíveis até o fechamento deste item. De acordo com informações concedidas pela coordenação do plano, o texto final com Etapa III – Estratégias de Ação está em fase de finalização (posição em abril/2012). Portanto serão apresentadas as Diretrizes do Roteiro de Discussão realizado após a conclusão do Diagnóstico. O roteiro possuía 19 itens a serem debatidos em reuniões setoriais e intersecretarias.

Os temas das discussões não apontaram mudanças cruciais nas práticas estabelecidas pelo Estado no trato da política habitacional, ao contrário, há momentos que repetem o já definido na Legislação Federal e garantido pela União como, por exemplo, conceder moradia digna traduzida na construção de “moradia popular” com base na ocupação dos vazios urbanos, na diversificação das tipologias habitacionais, status de bairros aos conjuntos habitacionais. E mais, garantir a preservação ambiental, atendimentos às áreas de risco, priorização de idosos e deficientes, entre outros (PEHIS, 2011).

Em contraponto, itens chamam a atenção quer pela inovação nas ações do estado, quer pelo impacto que estas ações produzirão na estrutura de gestão administrativa existente da COHAPAR. A proposta de criação de um Cadastro Único para todo o estado significa, por um lado a modernização e atualização que o estado pode conferir ao sistema, dotando o município de instrumentos de agilidade e confiabilidade, mesmo que seja alimentado pelos mesmos mecanismos utilizados atualmente. Por outro, a centralização inserida em uma cronologia de medidas que conduziram à municipalização das políticas públicas, nos parece uma contradição em tempos de Estatuto da Cidade, que muniu as cidades de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo urbano. Esta contradição se estende quando, o mesmo documento citado, afirma que o estado pretende tratar a Habitação como política de estado, atuando na regulação urbana e no mercado imobiliário paranaense.

Outros três itens merecem menção particular por contradizerem diretamente com as declarações obtidas nas entrevistas com os funcionários da COHAPAR, tanto na regional como na sede. Estas entrevistas estão detalhadas mais adiante. Os itens:

“Apoio técnico e institucional aos municípios para o desenvolvimento de programas habitacionais conjuntos;

- . Criação de instrumentos que incentivem os municípios a utilizarem os mecanismos democráticos de gestão previstos no Estatuto da Cidade;
- . Utilização de novas tecnologias e padrões construtivos em função da escassez de mão de obra e da necessidade de preservação ambiental.” (PEHIS, 2011).

O gerente da Regional em Campo Mourão deixou claro, quando questionado sobre programas e tipologias construtivas alternativas. Afirmou que a unidade não possuía autonomia para tratar a questão e que apenas a sede em Curitiba poderia sinalizar qual o caminho a seguir.

Para o Diretor de urbanismo da sede, a adoção de alternativas construtivas acaba por encarecer a moradia e quem acaba pagando pela inovação é o mutuário, que não pode arcar com mais despesas. Afirmo ainda que a localização das moradias é de responsabilidade do município que é quem deve respeitar os instrumentos do Estatuto da Cidade contidos nos Planos Diretores.

Comparando-se os itens do Roteiro de Discussões, anota-se uma confusão de interesses, quando algumas propostas apontam a uma concentração das medidas no Governo Estadual, outras deixam a cargo dos municípios a tomada de decisões.

Vale lembrar que o mesmo Diretor que concedeu a entrevista, participa da equipe de coordenação do PEHIS. Mais uma vez observa-se um distanciamento entre as determinações do plano e o que é praticado.

### **2.2.3- O Programa de Aceleração do Crescimento I e II e o Programa Minha Casa Minha Vida no Paraná**

Os números referentes ao Estado do Paraná serão detalhados até o ano de 2010, para 2011 as informações encontram-se ainda agrupadas.

De acordo com o Balanço de 2007-2010 divulgado pelo Comitê Gestor do PAC em dezembro de 2010, o estado do Paraná tem alocado para si um montante de R\$ 55,4 bilhões, sendo R\$ 33,7 bilhões foram aplicados até 2010 e R\$ 21,7 bilhões para pós 2010. Os investimentos estão distribuídos no bloco de infraestrutura e nos eixos de logística, energética e social e urbana.

A tabela 24 mostra os valores distribuídos nos eixos entre 2007 e 2010 e após 2010 e também os investimentos a nível regional.

Na primeira etapa do programa o eixo de infraestrutura Social e Urbana foi o que mais recebeu recursos, 58,12% do total e para pós 2010 a maior parte do montante irá para a infraestrutura energética. Os eixos de logística e energética adquirem um caráter regional, ou seja, parte das obras beneficia mais de um município, isso pela característica do empreendimento.

Tabela 24 – Investimentos do PAC para o Estado do Paraná 2007-2010 e pós 2010

Eixo	Empreendimentos exclusivos		Empreendimentos de caráter regional	
	2007-2010	Pós 2010	2007-2010	Pós 2010
Logística	971,9	196,5	8.800,8	59,0
Energética	9.188,3	20.658,20	647,8	760,3
Social e Urbana	14.097,2	7,6	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>24257,4</b>	<b>20862,3</b>	<b>9448,6</b>	<b>819,3</b>

\* Valores em R\$ milhões

Fonte: Balanço 2007-2010 - Paraná do Comitê Gestor do PAC.

O Eixo de infraestrutura Social e Urbana prevê uma alocação de verbas da ordem de R\$ 7,6 milhões, valor abaixo do destinado entre 2007 e 2010.

As ações destinadas aos dois eixos descritos acima estão concentradas nas grandes cidades e regiões de conurbação e não contemplam a Mesorregião Centro-Ocidental, onde estão localizados os municípios que fazem parte deste estudo. Há uma força em afirmar que estas ações concentradas tendem a propagar ondas que, de alguma maneira, seus benefícios atingirão outras cidades mais distantes, como os pequenos municípios do interior.

Como já descrito, a maioria dos recursos do PAC no Paraná no período de 2007-2010 foram para o eixo de infraestrutura Social e Urbana, onde estão alocados os investimentos em Habitação, quesito de interesse desta tese.

O eixo apresentou como estratégia o Luz para todos e a melhoria das condições de vida da população com ações na ampliação do sistema de esgotamento sanitário (RM de Curitiba), ampliação do sistema de abastecimento de água (RM de Curitiba), controle de enchentes e prevenção de inundações (São José dos Pinhais,

Sarandi e Maringá) e urbanização e reassentamento de famílias ocupantes de áreas de risco (beira de córregos).

Nesta linha os recursos foram alocados no luz para todos e recursos hídricos no montante de 290,7 milhões; saneamento na ordem de 1,3 bilhões; saneamento através da FUNASA com 150 milhões; e a habitação com aporte de 12,4 bilhões, divididos em habitação pessoa física e SBPE (R\$ 11,8 bilhões) e Urbanização e Produção Habitacional (R\$ 546,3 milhões até e pós-2010). Nos valores destinados à habitação não estão computados os Programa Minha Casa Minha Vida.

O relatório do Comitê Gestor do PAC exclui do seu relatório os dados referentes ao Programa Minha Casa Minha Vida, os quais serão detalhados mais adiante.

Os investimentos em Habitação foram da ordem de R\$ 12,4 bilhões, R\$ 11,8 bilhões para Empréstimo para Pessoa Física (inclui contrapartida de 20% no SBPE e 32,5% em Pessoa Física) e R\$ 546,3 milhões para Urbanização e Produção Habitacional. Os recursos destinados ao Empréstimo para Pessoa Física dividiram-se em dois tipos: Habitação Pessoa Física (FGTS, FAR e FDS, inclusive subsídios. Exclui o PMCMV) com aporte de R\$ 3,6 bilhões e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo com R\$ 8,2 bilhões.

Em Urbanização e Produção Habitacional, a maioria dos proponentes são os próprios municípios, em outros casos Associações e o Estado. Os valores destinados foram aplicados na Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, Urbanização de assentamentos precários, Assistência Técnica, Provisão Habitacional e Produção Habitacional.

No estado do Paraná 131 municípios receberam recursos para a Urbanização e Produção Habitacional, sendo que 6 deles estão localizados na Mesorregião Centro-Ocidental: Goioerê, Campo Mourão, Janiópolis e Ubatã (Elaboração de Plano Local de Habitação de Interesse Social); Nova Cantu e Mamborê (Elaboração de Plano Local de Habitação de Interesse Social e Assistência Técnica). A figura 13 situa os municípios acima citados e mostra uma concentração de benefícios na região metropolitana de Curitiba e no centro sul do Estado.

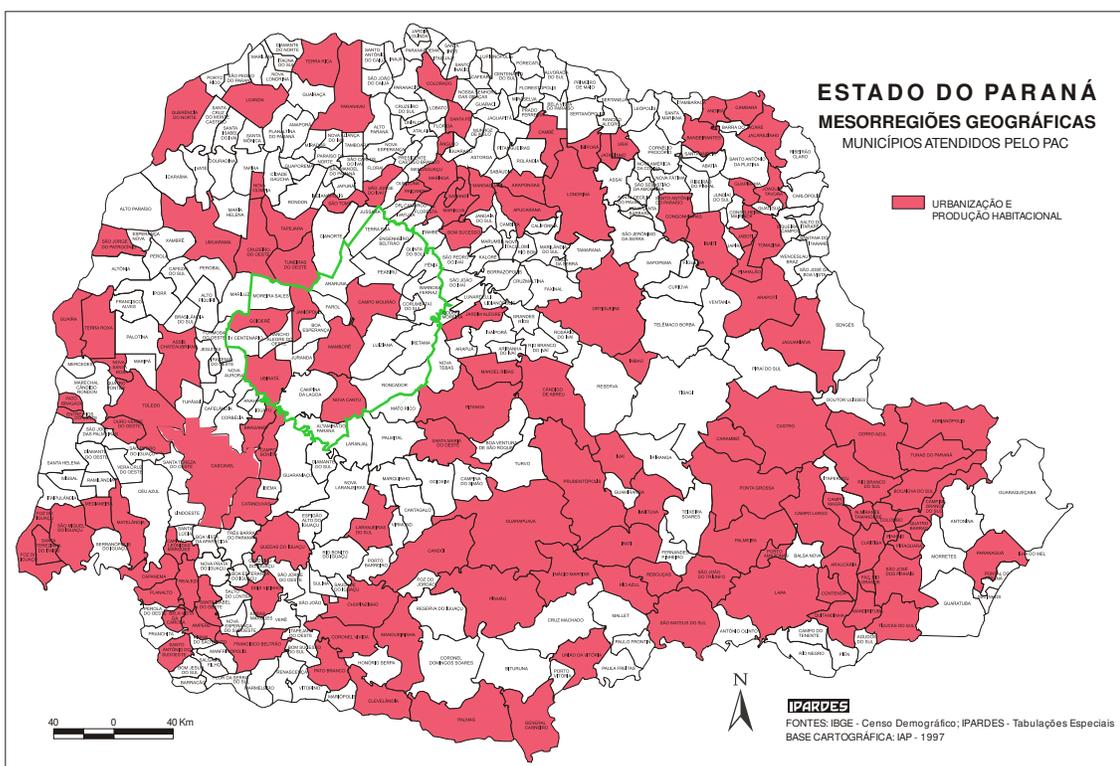


Figura 13 - Mapa de atendimento dos municípios com Habitação e Urbanização e Produção Habitacional  
 Fonte: Brasil, 2010  
 Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

O relatório cita ainda outros projetos importantes para o estado, como o Plano de Desenvolvimento de Educação atuando na Expansão das Redes Federais de Escolas Técnicas e de Ensino Superior. Ainda segundo o relatório, de 2005 a 2010 (posição em 20/11/2010), 67.687 estudantes eram beneficiários do PROUNI – Programa Universidade Para Todos no Paraná.

Outra atuação é o Programa Territórios da Cidadania que através de articulações entre os governos federal, estadual e municipal, investiu R\$ 1.052,54 milhões desde 2008. O programa tem como objetivo o combate à pobreza na área rural. Receberam recursos as regiões do Norte Pioneiro, Paraná Centro, Vale da Ribeira e Cantuquiriguaçu, beneficiando mais de 900 mil pessoas.

Para finalizar Comitê Gestor informa sobre o Pronaf, o Bolsa Família e o crescimento do emprego.

O Programa Minha Casa Minha Vida I e II contabilizou até maio de 2012 um total de 76.192 unidades entregues no Paraná, segundo dados do MCidades, com a

contratação de 116.356 unidades envolvendo recursos da ordem de R\$ 7.925.289.020. Do total de recursos, 15% foram destinados à Faixa 1, 76,5% e 8,5% às Faixas 2 e 3 respectivamente. A quantidade de unidades contratadas e entregues seguiu a proporcionalidade dos recursos, com 67% de contratação e 79,3% de unidades entregues concentrados na Faixa 2.

A primeira edição atingiu um total de 58.271 unidades contratadas com o montante de R\$ 3.498.744.067 e 43.869 unidades entregues, distribuídos nas três faixas de atendimento do programa. Dos valores destinados à contratação 66% foram alocados na Faixa de renda 2, a qual concentra também o percentual de unidades contratadas (55%) e de unidades entregues (67%).

O Minha Casa Minha Vida 2 teve um aporte de R\$ 4.426.544.953 para a contratação de 58.085 unidades, destas 32.323 entregues até maio de 2012. Mais uma vez a maioria dos recursos, 85% do total, foram destinados à Faixa de renda 2. A tabela a seguir apresenta os números das duas edições do PMCMV para o Estado até maio de 2012.

Tabela 25 – Quantidade de unidades contratadas e entregues, valores, modalidades por faixa de renda familiar do Programa Minha Casa Minha Vida 1 e 2 no Paraná

Renda	Modalidade	Contratação total		Unidades Entregues
		Quantidade unidades	Valor Total	
FAIXA 1	Entidades	150	6.038.036	0
	FAR	24.206	1.103.638.177	10.255
	Oferta Pública	2.124	27.186.000	332
	Rural	2.765	51.536.587	1.096
<b>TOTAL FAIXA 1</b>		<b>29.245</b>	<b>1.188.398.800</b>	<b>11.683</b>
FAIXA 2	FGTS	77.911	6.061.880.981	60.377
FAIXA 3	FGTS	9.200	675.009.239	4.132
<b>TOTAL - Paraná</b>		<b>116.356</b>	<b>7.925.289.020</b>	<b>76.192</b>

Fonte: Ministério das Cidades.

Na primeira chamada pública realizada pelo MCidades em 2009, foram contemplados 90 municípios no Paraná; em 2012, 134 municípios tiveram suas propostas selecionadas. Dados para os municípios com menos de 50 mil habitantes. Para as localidades com mais de 50 mil, 58 municípios tiveram propostas selecionadas.

### 3 OS CAMINHOS DA PESQUISA: MATERIAIS E MÉTODOS

Para verificação da hipótese realizou-se estudo de caso no conjunto dos pequenos municípios da Mesorregião Centro-Occidental do Paraná.

Os pequenos municípios, segundo o IBGE são aqueles que possuem população total até 20 mil habitantes; e as pequenas cidades aquelas com população até 50 mil habitantes. Para este estudo será adotada a classificação de pequenos municípios aqueles com população total até 50 mil habitantes. A tabela 26 demonstra os números relativos às classes de tamanho acima descritas com a população residente, número de municípios e suas respectivas porcentagens. Os números indicam que 92,2% dos municípios paranaenses possuem população até 50 mil habitantes, concentrando 41,2% da população total do estado. Já para o país, 33,6% da população reside em municípios com até 50 mil habitantes e estas localidades representam 89,1% do total de municípios.

Tabela 26 – População residente e número de municípios, total e porcentagem, segundo as classes de tamanho da população dos municípios - 2010

Classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Número de municípios		População residente	
	Total	%	Total	%
<b>Brasil</b>	<b>5565</b>	<b>100,0</b>	<b>190 755 799</b>	<b>100,0</b>
Até 20 000	3 914	70,4	32 660 247	17,2
De 20 001 até 50 000	1 043	18,7	31 344 671	16,4
<b>Paraná</b>	<b>399</b>	<b>100,0</b>	<b>10 444 526</b>	<b>100,0</b>
Até 20 000	312	78,2	2 567 329	24,6
De 20 001 até 50 000	56	14,0	1 730 322	16,6

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. IPARDES, Base de Dados, 2010.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

Neste contexto os critérios de seleção dos municípios basearam-se em três fatores:

1. no intervalo populacional (municípios com população inferior a 30 mil habitantes);
2. municípios que possuem plano diretor participativo já elaborado ou em processo de finalização; e

3. os que possuem processos de implantação de Habitação de Interesse Social (tanto através da COHAPAR ou os que foram beneficiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida).

Além dos fatores acima enunciados foram levadas em consideração também as características intrínsecas a cada localidade, como a existência de ocupações irregulares, acentuada segregação espacial dos bairros de habitação social, questões estas intimamente ligadas ao objeto de pesquisa deste trabalho.

A princípio foram estudados os 25 municípios que compõem a Mesorregião Centro-Ocidental na busca por aqueles que já elaboraram seu Plano Diretor Participativo para então serem selecionadas as cidades que fariam parte da pesquisa utilizando-se os critérios acima descritos. Para tanto, a pesquisa valeu-se de documentos disponibilizados referentes aos planos diretores, planos de habitação (quando havia) e entrevistas com os funcionários responsáveis pela habitação e planejamento nos municípios selecionados, abarcando tanto o setor de obras como o de assistência social.

A busca documental foi realizada primeiramente nos órgãos do governo estadual, no PARANACIDADE e na COHAPAR, tanto na capital como na regional em Campo Mourão e em seguida nas prefeituras dos municípios pesquisados. Neste contexto foram utilizados:

- a) Cópias dos volumes dos planos diretores municipais realizados no período determinado;
- b) Organograma da estrutura administrativa municipal, no que diz respeito à criação de órgão municipal de gerenciamento habitacional e o que foi determinado pelo Plano Diretor Participativo;
- c) Cópias dos mapas urbanos em épocas distintas para avaliar o padrão de ocupação das habitações populares em meio digital;
- d) Sistemáticas dos procedimentos para requerer Habitação Social pelos municípios;
- e) Atas das reuniões com a Equipe de Acompanhamento de Elaboração do Plano Diretor e das Audiências Públicas realizadas pelos municípios;

f) Processos de requisição de Habitação Social realizados pelos municípios junto à COHAPAR;

Posteriormente foram realizadas entrevistas com os funcionários responsáveis tanto pela Secretaria de Obras como pela Secretaria de Ação Social, onde se procurou apurar a dinâmica da produção habitacional local e estabelecer um padrão de práticas e de funções delegadas aos funcionários, definindo quais as tarefas efetuadas e por quais órgãos, aferindo-se o grau de interatividade entre os mesmos e como estes setores foram definidos no Plano Diretor. Os encontros nem sempre foram realizados com a presença do responsável diretamente pelo setor, principalmente no setor de obras, visto que o engenheiro responsável cumpre uma carga horária pequena e não está disponível todos os dias. Foram efetuados os seguintes questionamentos:

1) Secretaria de Ação Social:

- a) Vocês possuem cadastro de famílias interessadas em habitação popular? (o termo habitação social mostrou-se ineficaz visto que era desconhecido entre os funcionários);
- b) Este cadastro é informatizado? Ele interage com outros setores da secretaria, como por exemplo, famílias beneficiadas com o Bolsa Família ou o cadastro de famílias vulneráveis?
- c) Como este cadastro é atualizado? Quando a família recebe a moradia ela é retirada do cadastro? Há o acompanhamento destas famílias após a obtenção da habitação?
- d) A secretaria participou da equipe de elaboração do plano diretor? Foram feitas sugestões a serem incluídas no planejamento?
- e) Como se dá o processo para a construção de moradias no município? Quais as medidas delegadas a esta secretaria?
- f) Os trabalhos desta secretaria são realizados em conjunto com a secretaria de ação social? Como se dá o processo interativo?

2) Secretaria de Obras:

- a) A secretaria possui áreas mapeadas para possível implantação de habitação?

- b) Como se dá o processo para a construção de moradias no município? Quais as medidas delegadas a esta secretaria?
- c) A secretaria participou da equipe de elaboração do plano diretor? Foram feitas sugestões a serem incluídas no planejamento?
- d) Os trabalhos desta secretaria são realizados em conjunto com a secretaria de ação social? Como se dá o processo interativo?
- e) Existe um acompanhamento por parte desta secretaria após a entrega das unidades aos beneficiários?

Optou-se por padronizar os nomes das secretarias e setores vinculados à esta pesquisa, facilitando a compreensão dos dados e análises apresentados.

Os trabalhos iniciaram com o mapeamento dos conjuntos habitacionais de cada um dos municípios selecionados para a pesquisa e a demarcação das áreas públicas destinadas à implantação de Habitação Social (caso existam), no intuito de definir o padrão de configuração urbana destinado à demanda da população que necessita do Estado para obtenção de moradia. Nesta fase utilizaram-se as ATI's – Avaliação Temática Integrada e o Anteprojeto de Lei de Zoneamento, partes integrantes do Plano Diretor Participativo do Município. A ATI forneceu informações sobre a localização dos conjuntos habitacionais e o Anteprojeto de Lei de Zoneamento acerca de áreas destinadas à implantação de Habitação de Interesse Social (ZEIS). As consultas aos Planos Diretores, nesta primeira etapa, limitaram-se ao mapeamento das áreas mencionadas.

Em seguida foi consultado mais profundamente o PD, na busca por quais as medidas legais tomadas pelo planejamento em relação à questão habitacional e de como a administração local deveria conduzir a sua política habitacional, promovendo a inclusão da população pobre ou reproduzindo o padrão até então adotado de condução da oferta de habitação social. Mais especificamente foram analisadas a estrutura organizacional da prefeitura existente e a proposta pelo plano diretor; as diretrizes e proposições definidas; os instrumentos do Estatuto da Cidade e quais deles foram determinados para ser aplicados no município; a legislação urbanística (Lei do Plano Diretor, Lei de Zoneamento, e Lei do Parcelamento do Solo) na busca por quais

normativas foram direcionadas para a habitação social; o processo de planejamento e gestão e o encaixe da habitação na pauta municipal; e o Plano de Ação e Investimentos – PAI. E ainda o PLHIS – Plano Local de Habitação Social, quando houver, e sua interação com o Plano Diretor e com a estrutura organizacional proposta.

Vale lembrar que os itens acima mencionados, exceto o PLHIS, são de obrigatoriedade e devem constar em todos os planos elaborados no Paraná como exigência do órgão Estadual PARANACIDADE, responsável pela supervisão e análise dos PD`s. Essa regra vale tanto para municípios que elaboraram o plano com recursos próprios como aqueles que se valeram de financiamento do governo do Estado.

Todas essas informações reunidas indicam qual o caminho percorrido pela temática da Habitação de Interesse Social dentro dos Planos Diretores Participativos nos municípios selecionados, apontando práticas que poderão nortear as ações do poder público e promover uma interação entre o planejamento urbano e oferta de habitação.

Apresenta-se a partir de agora um panorama da Mesorregião Centro-Ocidental e mais detalhadamente dos municípios selecionados.

### **3.1- A Mesorregião e os municípios estudados**

O IBGE divide o Estado do Paraná em dez Mesorregiões, como demonstra a figura 14. A Mesorregião Centro-Ocidental é formada por vinte e cinco municípios, está localizada no terceiro planalto paranaense e possui uma área de 1.191.893,6 ha (fig.15). A ocupação da região se deu pela expansão da fronteira agrícola, com o parcelamento de terras por parte das companhias colonizadoras e pelo próprio Estado.



Figura 14 - Mapa de Mesorregiões Geográficas.

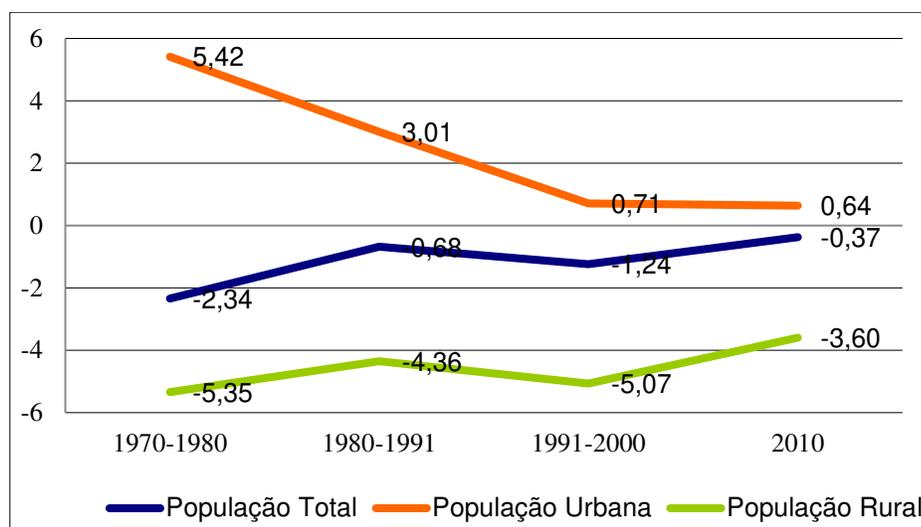
Fonte: IPARDES, 2010

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

A região acusou altas taxas de crescimento populacional impulsionado pela migração em busca de terras para o cultivo agrícola, onde o contingente rural se sobrepunha ao urbano e as cidades surgiram como apoio às atividades realizadas no campo. Na década de 70 a região possuía 528.734 mil habitantes, distribuídos em dezoito municípios, com 80,98% da população residindo na área rural.



Gráfico 02 – Evolução da taxa de crescimento da população total, urbana e rural por décadas da Mesorregião Centro-Occidental



Fonte: Dados trabalhados pela pesquisadora a partir de informações do IPARDES.

Os números apresentados apontam para o esvaziamento populacional da região, que perde população total em todas as décadas. Os núcleos urbanos por sua vez, crescem em ritmo acelerado entre 1970 e 1980, e em menor escala entre 1991 e 2010. Já a constituição da população rural se apresentou com taxas de crescimento anuais negativas, refletindo a tendência nacional quando da fuga da população do campo em direção às cidades na busca de emprego, já que a mecanização, dentre outros fatores, agravou a situação dos trabalhadores rurais. O IPARDES (2004, p. 20) aponta como causas para o êxodo os avanços tecnológicos introduzidos no campo, ao binômio soja/trigo e à ampliação do cultivo de pastagens, atividades “altamente poupadoras de mão-de-obra” e que a Mesorregião Centro-Occidental foi a que apresentou “maior taxa de evasão rural e de menor ritmo de incremento urbano” se comparada com as outras mesorregiões do estado.

A tabela 28 mostra os números referentes à população total, urbana e rural nos censos de 2000 e 2010 em cada uma das Mesorregiões do Estado. Quanto à população total, apenas duas das dez regiões perderam população, a Centro-Occidental e o Norte Pioneiro Paranaense, sendo que as que mais receberam contingente foram a RMC (Região Metropolitana de Curitiba) e a Norte Central Paranaense, onde se localizam as cidades de Londrina e Maringá. Todas as Mesorregiões apresentaram

incremento na população com destaque novamente para a RMC e Norte central. No que concerne à população rural, apenas uma região não apresentou saldo negativo, a Região Metropolitana de Curitiba e a que mais perdeu foi a Sudoeste Paranaense.

Tabela 28 – População Total, Urbana e Rural das Mesorregiões do Estado

	TOTAL			URBANA			RURAL		
	2000	2010	%*	2000	2010	%*	2000	2010	%*
Centro-Occidental Paranaense	346.648	334.125	-3,61	251.525	268.168	6,62	95.123	65.957	-30,66
Centro-Oriental Paranaense	623.356	689.279	10,58	506.227	583.792	15,32	117.129	105.487	-9,94
Centro-Sul Paranaense	448.500	453.821	1,19	269.656	298.342	10,64	178.844	155.479	-13,06
Metropolitana de Curitiba	3.053.313	3.493.742	14,42	2.764.921	3.199.357	15,71	288.392	294.385	2,08
Noroeste Paranaense	641.084	678.319	5,81	495.342	565.721	14,21	145.742	112.598	-22,74
Norte Central Paranaense	1.829.068	2.037.183	11,38	1.617.547	1.866.574	15,40	211.521	170.609	-19,34
Norte Pioneiro Paranaense	548.190	546.224	-0,36	411.731	436.958	6,13	136.459	109.266	-19,93
Oeste Paranaense	1.138.582	1.219.558	7,11	929.092	1.044.091	12,38	209.490	175.467	-16,24
Sudeste Paranaense	377.274	404.779	7,29	202.084	237.119	17,34	175.190	167.660	-4,30
Sudoeste Paranaense	557.443	587.496	5,39	337.959	412.570	22,08	219.484	174.926	-20,30

Fonte: Base de Dados do IPARDES.

\*taxa de acréscimo ou decréscimo populacional.

Os municípios que compõem a Mesorregião Centro-Occidental, objeto deste estudo, possuem população de até 100 mil habitantes, destacando-se Campo Mourão por sua população e nível de polarização (IPARDES 2004). A Tabela 29 demonstra a população total, urbana e rural dos municípios que compõem a Mesorregião de acordo com dados do IBGE 2010 e o grau de urbanização de acordo com a Base de Dados do IPARDES.

Tabela 29 – População Total, Urbana e Rural e Grau de urbanização dos Municípios da Mesorregião Centro-Ocidental, 2010

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO			GRAU DE URBANIZAÇÃO (%)
	TOTAL	URBANA	RURAL	
Altamira do Paraná	4.306	2.135	2.171	49,58
Araruna	13.419	10.475	2.944	78,06
Barbosa Ferraz	12.656	9.581	3.075	75,7
Boa Esperança	4.568	2.640	1.928	57,79
Campina da Lagoa	15.394	12.557	2.837	81,57
Campo Mourão	87.194	82.676	4.518	94,82
Corumbataí do Sul	4.002	2.127	1.875	53,15
Engenheiro Beltrão	13.906	12.278	1.628	88,29
Farol	3.472	2.018	1.454	58,12
Fênix	4.802	3.995	807	83,19
Goioerê	29.018	25.242	3.776	86,99
Iretama	10.622	6.187	4.435	58,25
Janiópolis	6.532	4.038	2.494	61,82
Juranda	7.641	5.839	1.802	76,42
Luiziana	7.315	4.756	2.559	65,02
Mamborê	13.961	8.984	4.977	64,35
Moreira Sales	12.606	9.933	2.673	78,8
Nova Cantu	7.425	4.104	3.321	55,27
Peabiru	13.624	11.009	2.615	80,81
Quarto Centenário	4.856	2.912	1.944	59,97
Quinta do Sol	5.088	3.811	1.277	74,9
Rancho Alegre d'Oeste	2.847	2.303	544	80,89
Roncador	11.537	7.120	4.417	61,71
Terra Boa	15.776	13.051	2.725	82,73
Ubiratã	21.558	18.397	3.161	85,34

Fonte: Censo 2010, IBGE e Base de Dados do IPARDES.

Entre 1991 e 2010, dezenove municípios apresentaram taxas negativas de crescimento da população total, cinco deles alternaram entre valores positivos e negativos e apenas um, a cidade-polo, apontou crescimento positivo no período. Para o crescimento da população rural, vinte e três municípios possuem taxas negativas no período e dois alternaram entre valores positivos e negativos, mais precisamente apenas em um dos anos a taxa foi positiva.

Para a área urbana, o crescimento foi positivo para quase todos os municípios no intervalo assinalado. A verificação dos números através do intervalo mostra também a conjuntura pela qual passa o Estado. Para 1991, todos os municípios apresentaram taxas positivas; em 2000 e 2007, 8 deles acusaram valores negativos; e em 2010 apenas quatro municípios tiveram taxas negativas de crescimento

populacional. Há de se destacar que, entre 1991 e 2010, do total de vinte e cinco municípios, onze apresentaram taxas de crescimento positivas para o intervalo considerado.

Aprofundando-se nestas localidades, apura-se que possuem uma característica em comum, além de pertencerem à mesma região, são municípios que podem ser classificados como agrícolas, já que dependem da produção rural para sua manutenção e que seu núcleo urbano trabalha no sentido de suporte às atividades do campo. O VAF –Valor Adicionado Fiscal<sup>11</sup> é um número que exprime o resultado do peso que a produção agrícola tem nestes municípios e é calculado anualmente pelo Governo Estadual para apurar os valores de repasse referentes ao ICMS e IPI. O Valor Adicionado Fiscal é atribuído à Produção Primária, Indústria, Comércio, Serviços e Recursos/Autos. Desde 2002 o VAF de serviços juntou-se ao de comércio.

O VAF Total do Estado do Paraná em 2009 foi de (R\$ 1,00) 134.138.150.433, de acordo com o IPARDES, deste total a Mesorregião Centro-Ocidental contribuiu com 2,54% deste valor. Já o VAF Produção Primária acusou um total de (R\$ 1,00) 24.499.678.469 para o Estado, com participação de 7,68% dos municípios que compõem a mesorregião.

Dos vinte e cinco municípios da mesorregião, apenas dois não possuem o maior valor de seu VAF no setor da produção primária. Araruna por possuir um polo industrial impulsionado por duas grandes indústrias, uma na área de alimentos e outra de móveis; e Campo Mourão por ser a cidade-polo concentra um maior valor no comércio, servindo aos municípios que fazem parte da sua região. Outros municípios apontam para uma mudança, como Goioerê, por exemplo, que apresenta valores muito próximos para o setor primário e comércio, com 41,84% e 31,41% respectivamente.

Confrontando-se os números municipais referentes à taxa negativa de crescimento e ao VAF predominante na produção primária, tem-se a sobreposição dos

---

<sup>11</sup> De acordo com a MINEROPAR 2005: “O conceito de Valor Adicionado Fiscal – VAF utilizado pelo IPARDES é o valor resultado da diferença entre os valores das operações de saídas de mercadorias e serviços, sujeitos ao ICMS, em relação aos de entrada, consideradas as variações de estoque.” (p. 02).

índices, os municípios que apresentaram taxas de crescimento negativas também são aqueles onde o setor agrícola é mais expressivo.

Através de um estudo realizado pelo IPARDES em 2003, com o objetivo de caracterizar os municípios paranaenses através de indicadores socioeconômicos e demográficos para então aglutiná-los em grupos homogêneos, os municípios foram agrupados em torno de 6 (seis) variáveis que representam o grau de desenvolvimento de cada um: baixo, médio-baixo, médio, médio-alto e alto.

No grau de desenvolvimento *baixo* foram agrupados 57 municípios, no *médio-baixo* 90 cidades, no *médio*, 120. Do total de municípios paranaenses, 100 foram classificados como *médio-altos* e 31 com grau de desenvolvimento *alto*. A figura 16 apresenta a Mesorregião e os municípios classificados segundo o grau de desenvolvimento, onde observa-se que dos 25 municípios, 2 classificam-se como baixos, 8 médio-baixos, 10 como médios, 4 médio-altos e apenas um como alto. Entre os municípios que apresentaram grau de desenvolvimento baixo estão Altamira do Paraná e Nova Cantu e no alto grau está Campo Mourão.

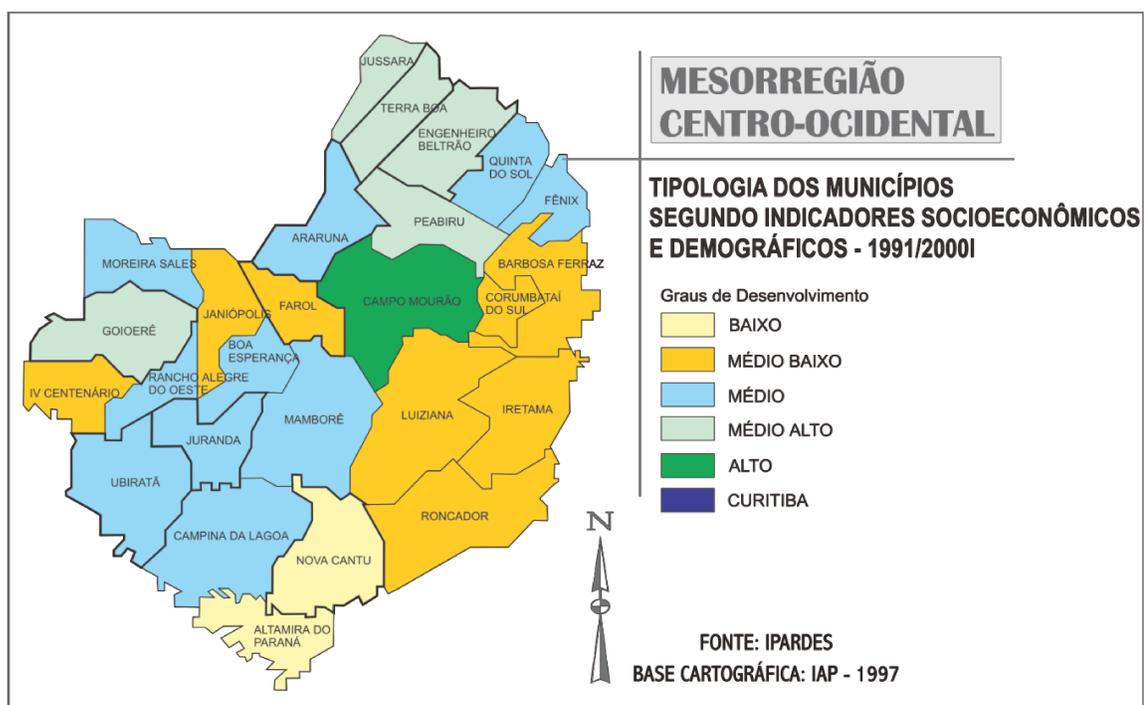


Figura 16 - Mapa da classificação dos Municípios que compõem a Mesorregião Centro-Occidental diante do Grau de Desenvolvimento

Fonte: IPARDES, 2003

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

Na composição da pesquisa o IPARDES lançou mão de oito fatores, cada um com seus respectivos indicadores (33 no total): 1. Economia; 2. Renda; 3. Agricultura; 4. População; 5. mercado de trabalho; 6. inserção urbana; 7. educação e infância; e 8. moradia e ambiente, chegando à seguinte classificação:

Grupo 1 -Municípios com baixo grau de desenvolvimento: Localidades onde a base da economia é a agricultura. Regiões muito pobres, com baixa densidade demográfica, crescimento da população urbana e condições de infraestrutura, principalmente aquelas voltadas ao saneamento, muito precárias.

Grupo 2 - Municípios com médio-baixo grau de desenvolvimento: São regiões agrícolas e pobres. Apresentam taxas de crescimento negativas e baixa densidade demográfica. Os indicadores de atendimento de saneamento básico encontram-se abaixo da média total. Já os números relativos à educação são mais altos que os da média total de municípios.

Grupo 3 - Municípios com médio grau de desenvolvimento: É o que possui um maior número de representantes e situam-se numa posição intermediária entre os agrupamentos. Sua proximidade a um município-polo traz benefícios como infraestrutura, renda, educação, saúde, entre outros. Sua economia é voltada para a agricultura e são medianamente pobres. Apresentam um crescimento da população total e taxa de urbanização maior que a média do total de municípios, baixa densidade demográfica e boas condições de saneamento básico.

Grupo 4 - Municípios com médio-alto grau de desenvolvimento: As localidades situadas nesse grupo configuram características mais urbanas, são mais ricos, possuem uma alta taxa de urbanização e há uma maior perda da população rural comparativamente com os grupos anteriores. Apesar destas características, ainda têm sua economia voltada para a agricultura.

Grupo 5 - Municípios com alto grau de desenvolvimento: São municípios com características mais urbanas que rurais, são os mais ricos e densamente povoados do Estado. Para muitos deles a agricultura ainda têm um papel importante em sua economia. Um ponto negativo nestas localidades é o número de famílias que moram em favelas, bem superiores à média do Estado.

Outro indicador econômico é o PIB que consiste no “total de riquezas (bens e serviços) gerada por um período de tempo (geralmente de um ano) em um espaço geográfico (país, região, estado ou município)”. (IPARDES, Base de Dados). Os dados de 2008 indicam que a Mesorregião representou 2,69 % do PIB total do estado. Para o PIB per capita (valor do PIB global dividido pelo número de habitantes do município) representou em 2008, uma média de 16.928 (R\$ 1,00) para o Estado e de 14.203 (R\$ 1,00) para a mesorregião, sendo o município que registrou o maior valor foi Juranda, com 22.760 (R\$ 1,00) e o menor para Iretama, 6.631 (R\$ 1,00).

Desde 2002 o IPARDES avalia a situação dos municípios paranaenses através do Índice de Desempenho Municipal que leva em conta na sua composição as três principais áreas do desenvolvimento econômico e social: a) emprego, renda e produção agropecuária; b) educação; e c) saúde. (IPARDES, 2010).

O índice varia entre 0 e 1, onde quanto mais próximo de 1, melhor o desempenho registrado para o município. De acordo com os valores apontados para o índice final, os municípios foram classificados em 04 grupos: baixo (0 a <0,4); médio baixo (0,4 a < 0,6); médio (0,6 a < 0,8); e alto (0,8 a 1). (IPARDES, 2010) (fig. 17).

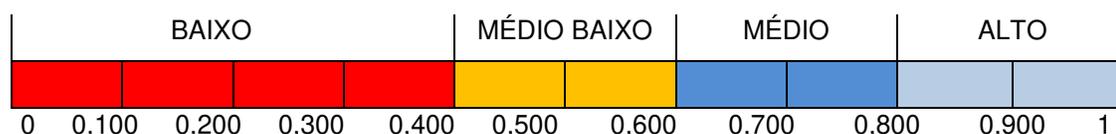


Figura 17 - Grupos de Desempenho Municipal.  
Fonte: IPARDES, 2004

A tabela 30 demonstra os números referentes ao IPDM no intervalo de 2002 a 2008. Dos 25 municípios, 11 apresentaram índice crescente no período, 02 deles registraram índice menores de 0,500 em algum ponto do intervalo e todos foram classificados como até de nível médio, não ultrapassando o valor de 0,800, demonstrando a fragilidade da Mesorregião. Para os municípios do intervalo da pesquisa, o maior valor registrado foi para Terra Boa e o menos para Iretama.

Tabela 30 – Índice IPARDES de Desempenho Municipal – 2002-2005-2007-2008 dos municípios da Mesorregião Centro-Occidental

MUNICÍPIO	ÍNDICE GERAL			
	2002	2005	2007	2008
Altamira do Paraná	0,4571	0,5255	0,5618	0,5849

Araruna	0,6246	0,6386	0,6781	0,7034
Barbosa Ferraz	0,5544	0,5418	0,6001	0,6302
Boa Esperança	0,6415	0,7029	0,6975	0,6980
Campina da Lagoa	0,5379	0,5971	0,6161	0,6126
Campo Mourão	0,6760	0,7323	0,7501	0,7591
Corumbataí do Sul	0,5498	0,6246	0,6374	0,5984
Engenheiro Beltrão	0,6052	0,7200	0,7361	0,7408
Farol	0,5529	0,6636	0,6796	0,6908
Fênix	0,6230	0,6738	0,6521	0,6560
Goioerê	0,5703	0,6386	0,7103	0,6969
Iretama	0,5616	0,5704	0,6489	0,6394
Janiópolis	0,5562	0,6008	0,6465	0,6621
Juranda	0,5220	0,6597	0,6578	0,6460
Luiziana	0,4612	0,5953	0,6064	0,5741
Mamborê	0,6337	0,6751	0,6806	0,7013
Moreira Sales	0,5519	0,6247	0,6526	0,6753
Nova Cantu	0,4884	0,5700	0,6120	0,6425
Peabiru	0,5469	0,6624	0,6621	0,6529
Quarto Centenário	0,5414	0,6159	0,6855	0,6927
Quinta do Sol	0,6436	0,6713	0,6342	0,6781
Rancho Alegre D'Oeste	0,5459	0,6806	0,6800	0,6938
Roncador	0,4706	0,5617	0,6658	0,6500
Terra Boa	0,6403	0,6788	0,7421	0,7572
Ubiratã	0,6064	0,6500	0,6802	0,6817

Fonte: IPARDES

Outro índice apurado e que fornece um diagnóstico da região é a Taxa de Pobreza. Ela indica a proporção das famílias que possuem renda mensal *per capita* de até ½ salário mínimo em relação ao total de famílias. O Paraná possui uma taxa de pobreza de 20,87% e a Mesorregião 31,64%, estando em terceiro lugar entre as 10 mesorregiões do Estado.

Os municípios da Mesorregião apresentam valores que variam de 18,75% a 52,37% para a taxa de pobreza, sendo que apenas Altamira do Paraná acusou um valor acima de 50%, outros 8 apresentam índices entre 40 e 50%, 11 entre 20 e 30% e cinco valores abaixo de 30%. O Estado possui 2.322.383 pessoas em situação de pobreza o que corresponde a 589.428 famílias. Na Mesorregião Centro-Occidental são 125.263 pessoas e 32.324 famílias em situação de pobreza, correspondendo a 5,39% e 5,48%, respectivamente, do total do Estado. O município que possui o mais alto índice é Pinhal de São Bento com 61,23% e o menor valor assinalado foi para Laranjal,

7,92%. Pinhal foi criado em 1990 desmembrado de outro município, tendo o status de distrito até então, e Laranjal recebe *royalties* da Usina Hidrelétrica de Itaipu.

A figura 18 apresenta o mapa da Mesorregião com a classificação dos municípios em relação ao total de famílias pobres. A Mesorregião possui dois municípios em situação crítica, com mais de 40% do total de famílias classificadas como pobres e mais de 1.500 famílias, Barbosa Ferraz e Roncador. Outros sete possuem 40% ou mais de famílias pobres e menos de 1.500 famílias no total, figurando em Municípios Com Elevada Proporção de Pobres. Campo Mourão, Mamborê, Campina da Lagoa, Ubiratã e Goioerê são classificados como Municípios com Elevado Contingente de Pobres, mais de 1.500 e menos de 40% do total de famílias.

A maioria dos municípios da Mesorregião (10) possui menos de 1.500 famílias pobres e estão entre 20 a 40% do total, nomeados como Municípios com Baixo Contingente de Pobres – 1. Apenas Terra Boa foi considerada como Município de Baixo Contingente de Pobres – 2, ou seja, com menos de 1.500 famílias pobres representando menos de 20% do total de famílias.

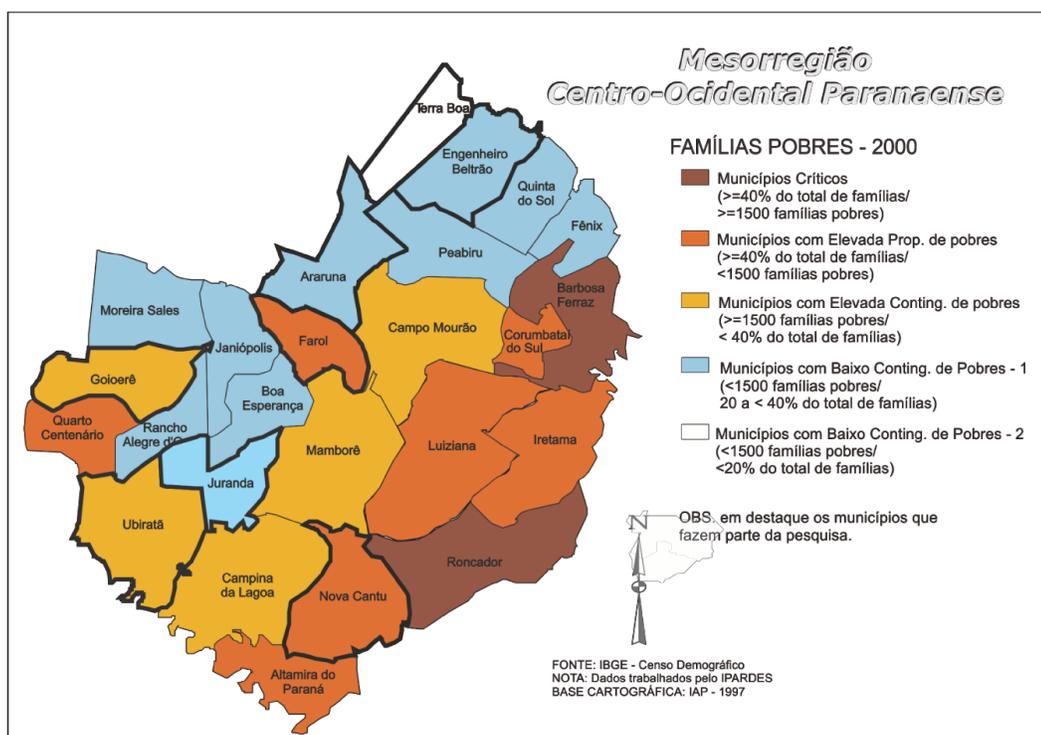


Figura 18 - Mapa de Famílias Pobres da Mesorregião Centro-Ocidental – 2000.

Fonte: IPARDES, 2005.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora a partir do mapa original do Estado do Paraná.

O IDH, criado pela ONU/PNDU, procura apontar a qualidade de vida da população no que diz respeito à longevidade, educação e renda. O componente *educação* utiliza a taxa de alfabetização de pessoas acima dos 15 anos de idade e a taxa de frequência escolar; a longevidade traduz a expectativa de vida ao nascer, ou seja, a quantidade média de anos que uma pessoa viverá naquele local no ano de referência; e a renda componente medido através da renda municipal per capita. No componente longevidade são levadas em conta as condições de saúde e de salubridade do local de moradia.

O Índice apurado para o Estado em 2000 foi de 0,787, aumento registrado em relação a 1991 que foi de 0,711. Todos os componentes também sofreram aumento de valores, a longevidade passou de 0,678 em 1991 para 0,747 em 2000; o componente educação acusou um valor de 0,778 em 1991 e 0,879 em 2000; e a renda de 0,678 em 1991 foi para 0,736 em 2000.

Os valores do IDH-M registrados para os municípios da Mesorregião estão acima de 0,60, sendo que Campo Mourão possui o maior índice 0,774 e Altamira do Paraná o menor, 0,677. Entre 1991 e 2000 todos os municípios tiveram seu índice acrescido.

Para o IPARDES as classes de intervalo de variação do IDH não medem com eficiência a desigualdade presente entre os municípios. Para isso estabeleceu subclasses que melhor monitoram as desigualdades municipais, a saber:

- 0,000 a <0,300, desenvolvimento humano baixo inferior;
- $\geq 0,300$  a <0,500, baixo;
- $\geq 0,500$  a <0,650, médio desenvolvimento humano;
- $\geq 0,650$  a <0,800, médio superior; e
- $\geq 0,800$ , alto desenvolvimento.

De acordo com esta nova classificação, todos os municípios da mesorregião encontram-se com o IDH-M no intervalo de 0,650 a 0,800, sendo classificados como médio superior, indicando uma homogeneidade entre as localidades.

Um dos componentes do IDH-M, a renda *per capita*, variou entre R\$ 116,09 (valor apontado para o município de Corumbataí do Sul) e R\$ 283,08 (valor do município de Campo Mourão) em 2000. Comparando-se os valores, o Estado registrou

um aumento da renda que de 226,29 (R\$ 1,00) em 1991 para 321,39 (R\$ 1,00) em 2000, tendo sido acompanhado pela maioria dos municípios da mesorregião, apenas quatro deles apresentaram um decréscimo no valor entre o período assinalado.

Outro importante índice é o de Gini, que mede o grau de desigualdade segundo a renda domiciliar *per capita*. Ele varia de 0 (zero), quando não se detecta nenhuma desigualdade ou seja, a renda de todos tem o mesmo valor e 1(um) quando a desigualdade é máxima, ou seja, apenas um indivíduo detém toda a a renda (IPARDES, Base de Dados). O Paraná apresentou em 2000 um índice de 0,607. Na Mesorregião o município com o menor grau de desigualdade é Rancho Alegre D'Oeste com 0,51 e o que apresenta maior distanciamento entre os indivíduos é Nova Cantu com 0,63.

Em 2000 do total de domicílios paranaenses, 83,6% eram atendidos por abastecimento de água, 37,66% de esgotamento sanitário e 83,22% pelos serviços de coleta de lixo.

Tabela 31 - Total de domicílios e porcentagem de atendimento aos municípios com menos e 20 mil habitantes

Variável	Total de Domicílios Permanentes	Abastecimento de Água		Esgotamento Sanitário		Coleta de Lixo	
		Domicílios	% Atendimento	Domicílios	% Atendimento	Domicílios	% Atendimento
Mesorregião Centro-Occidental	96.822	75.268	77,74	9.654	9,97	70.554	72,87
Paraná	2.664.276	2.227.821	83,62	1.003.340	37,66	2.217.117	83,22

Fonte: IBGE- Censo Demográfico, IPARDES - Tabulações Especiais  
Dados trabalhados pela pesquisadora

Os dados acima expostos e todos deste estudo são referentes ao Censo Demográfico de 2000, pelo fato de que até o fechamento dos levantamentos junto ao IBGE os dados do censo de 2010 ainda não estavam completamente disponíveis.

O Estado possui um total de 3.749.527 domicílios particulares, sendo 3.168.046 localizados nas áreas urbanas e 581.481 nas áreas rurais de acordo com a Base de Dados do IPARDES para 2010. Neste dado, retiram-se da contagem os domicílios coletivos, por se tratarem de moradias onde os ocupantes estão

subordinados a normas administrativas, como hotéis, pensões, presídios, asilos, orfanatos, etc. (IBGE, 2000).

Dos domicílios particulares permanentes, o IBGE através do censo de 2010 apurou que o Paraná possuía 3.298.578, sendo 71,49% próprios, 18,80% alugados, 9,07% cedidos e em outra condição 0,63%. A Mesorregião possui 108.576 domicílios particulares permanentes, distribuídos em 67,42% próprios, 18,29% alugados, 13,76% cedidos e 0,52% em outra condição. Dados detalhados sobre o Estado e a Mesorregião estão discriminados na tabela 32.

Tabela 32 – Domicílios particulares permanentes por condição de ocupação do domicílio – 2010 da Mesorregião Centro-Occidental e do Paraná

Município	Domicílios particulares permanentes por condição de ocupação do domicílio				
	Total	Próprio	Alugado	Cedido	Outra condição
Mesorregião	108.576	73.202	19.862	14.944	568
Paraná	3.298.578	2.358.286	620.043	299.321	20.921

Fonte: IBGE - Censo 2010.

Outro dado a ser destacado é a inadequação de domicílios definida pelo Ministério das Cidades (2007, p. 19) como: “domicílios com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação”. Por carência de infraestrutura entenda-se domicílios que não possuem pelo menos um dos serviços de iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo e a deficiência está aliada à qualidade com que estes serviços são encontrados nos domicílios. Estas características dos domicílios estão intimamente ligadas ao Déficit Habitacional, assunto que será detalhado posteriormente. O adensamento excessivo é caracterizado quando há uma média superior a três indivíduos por dormitório.

A inadequação fundiária ocorre quando pelo menos um dos moradores possui a posse da moradia, mas não do terreno ou da sua fração ideal (no caso de habitação multifamiliar). Cobertura inadequada refere-se a telhados de madeira

aproveitada, zinco, lata ou palha. A tabela 33 apresenta os números relativos aos domicílios particulares permanentes e a sua inadequação. O Paraná possui 42,68% de seus domicílios em condição adequada, 54,36% semi-adequado e 2,96% inadequados. Para a Mesorregião, do total de domicílios particulares permanentes, 16,72% são considerados adequados, 76,49% semi-adequados e 6,79% inadequados.

Tabela 33 – Domicílios particulares permanentes por adequação da moradia -2000

Variável	Total de domicílios	Adequação da moradia		
		Adequada	Semi-adequada	Inadequada
Mesorregião Centro Ocidental	343.457	16,72%	76,49%	6,79%
Paraná	2.663.037	42,68%	54,36%	2,96%

Fonte: IBGE, Censo 2000.

A figura 19 confronta dados dos domicílios da Mesorregião Centro-Ocidental no que concerne à proporção de domicílios carentes, domicílios deficientes, valores críticos para os Indicadores Sociais e uma combinação dos três indicadores e mais o déficit habitacional.

Dos 25 municípios que compõem a Mesorregião, 40% possuía um índice de 37,19% e mais de proporção de domicílios carentes; 11% estão entre 18,60% e 37,18%. Três municípios encontram-se entre 9,30% e 18,59% e apenas o município polo, Campo Mourão, apresenta valores entre 1,77% e 9,29% de proporção de domicílios carentes.

Para o indicador de domicílios deficientes, dezesseis municípios possuem entre 30,83% a 71,64% do total de seus domicílios com alguma deficiência; outros 6 apresentam uma proporção de 71,65% e mais de seus domicílios deficientes. Barbosa Ferraz e Corumbataí do Sul estão na faixa de 15,42% e 30,82% e Araruna, melhor colocado, tem entre 2,70% e 15,41% de seus domicílios particulares permanentes considerados como deficientes.

A maioria dos municípios da Mesorregião não aponta a ocorrência da incidência de valores mais críticos em indicadores sociais. Nenhum deles atingiu o valor máximo de 8 a 10 ocorrências. Dois deles apresentaram entre 5 e 8 ocorrências, três

municípios entre 3 e 4 ocorrências e nove registraram uma ou duas ocorrências da incidência de valores mais críticos em indicadores sociais.

Um dos mapas da figura 19 caracteriza os municípios da Mesorregião pela combinação dos índices de incidência levada de pobres, domicílios carentes, deficientes em infraestrutura e déficit habitacional. A classificação situa os municípios entre os 10% maiores volumes para os indicadores assinalados, começando com a incidência de todos, finalizando com até sem nenhuma ocorrência.

Dos municípios da mesorregião, nenhum figurou entre os 10% maiores volumes nos quatro indicadores. Campo Mourão situou-se entre os 10% maiores valores em três indicadores; Goioerê e Ubatã entre os 10% para um indicador; a maioria não apresentou ocorrência entre os 10% maiores volumes.

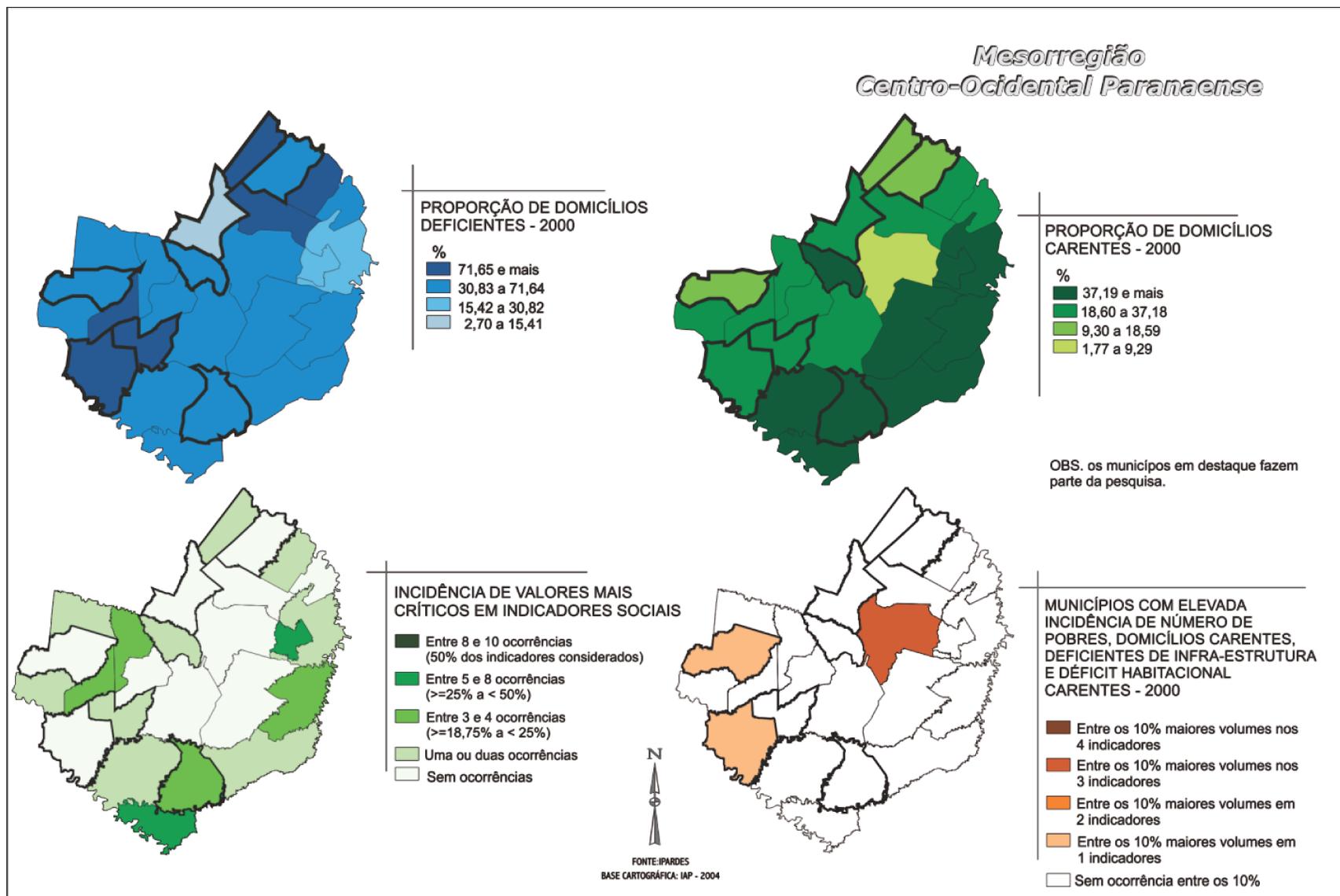


Figura 19 - Mapas de Indicadores da Mesorregião Centro-Occidental – 2000.

Fonte: IPARDES, 2005.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora a partir do mapa original do Estado do Paraná.

Os indicadores apresentados para os municípios da mesorregião reforçam a prerrogativa da vocação agrícola destes sítios, onde as áreas urbanas estão a serviço das atividades agrícolas.

Este trabalho não tem a pretensão de abordar as dimensões da dicotomia rural-urbano no Brasil, mas afirmações como as de VEIGA (2004) "O Brasil é mais rural do que oficialmente se calcula", onde declara que 80% dos municípios brasileiros são eminentemente rurais e que estes concentram 30% da população, são, no mínimo, passíveis de reflexão. Principalmente quando se discute a elaboração de Planos Diretores para municípios como Nova Aliança do Ivaí com população total de 1.431 habitantes; Antônio Olinto que possui 687 habitantes na área urbana e 6.664 na zona rural; Doutor Ulysses com 929 habitantes urbanos e 4.798 rurais; e o município de Marquinho, que registrou 524 habitantes na área urbana e 4.457 na zona rural. (dados do IBGE, 2010). De acordo com o PARANACIDADE 2010, os municípios de Nova Aliança do Ivaí e Marquinho estão elaborando seu Plano Diretor com recursos próprios; Doutor Ulysses já concluiu seu Plano Diretor e Antônio Olinto não iniciou ainda seu processo de elaboração do planejamento municipal.

Uma publicação do IPARDES, Vários Paranás, reuniu os indicadores socioeconômicos e aglutinou os municípios do Estado em Espacialidades com Relevância, Concentração e Densidade Econômica e Institucional, nos níveis extrema, elevada, média e mínima; e Espacialidade Socialmente crítica. A figura 20 apresenta o mapa do Estado com a definição das Espacialidades com destaque para os municípios da mesorregião que se encontram, em sua maioria, dentro da Espacialidade Socialmente Crítica.

Nesta Espacialidade, os municípios não apresentam indicadores econômicos de relevância, densidade ou concentração e estão nitidamente em precariedade social. Estão associados aos espaços economicamente relevantes como limites destes, permeando-os, "participando de sua dinâmica como periferias" (IPARDES, 2005, p.188).

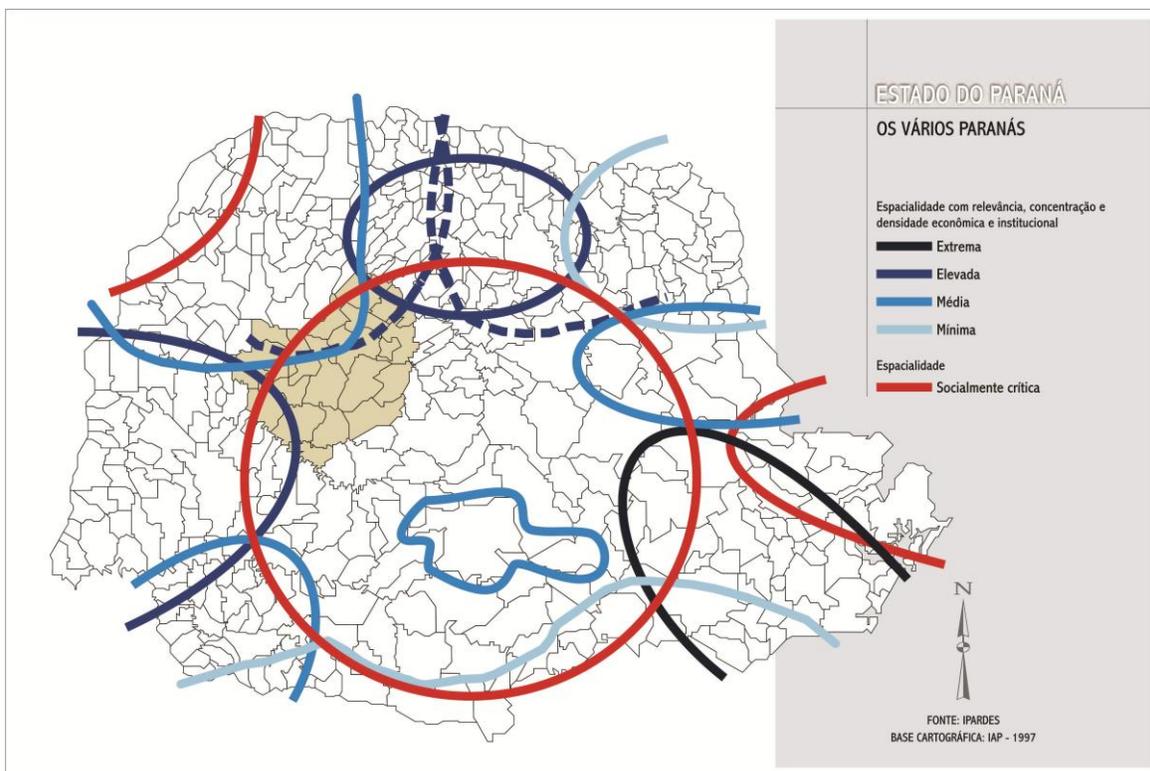


Figura 20 – Mapa de Espacialidades do Estado.  
Fonte: IPARDES, 2010.

Informações e dados mais detalhados acerca dos municípios que compõem a Mesorregião Centro-Occidental serão apresentados quando da definição do universo dos municípios que farão parte ativa da pesquisa. Por enquanto basta apreender que os 25 municípios que compõem a Mesorregião são, na sua essência, de origem agrícola e, os que não têm sua economia diretamente ligada ao campo, servem de aporte às atividades rurais.

### 3.2 As cidades: planejamento e moradia

Diante da impossibilidade de se debruçar sobre os 25 municípios que compõem a Mesorregião, ao menos neste estudo, sob o perigo dos resultados tomarem rumos que não sejam os qualitativos, foi realizada uma seleção baseada nos critérios já descritos:

1. possuir população total inferior a 30 mil habitantes;

2. existência de plano diretor participativo aprovado ou não pela Câmara Municipal, ou em processo de elaboração; e
3. apresentar processo de implantação de habitação social.

Em relação à população, dos 25 municípios, somente Campo Mourão possui população superior a 30 mil habitantes. Restaram, portanto 24 localidades passíveis de estudo.

De toda a Mesorregião, seis municípios estão elaborando seu planejamento e um ainda não se posicionou quanto à obrigatoriedade imposta pelo governo do Estado. A figura 21 Mostra a situação dos municípios que compõem a mesorregião em relação à elaboração de Planos Diretores Participativos, fornecida pelo PARANACIDADE.

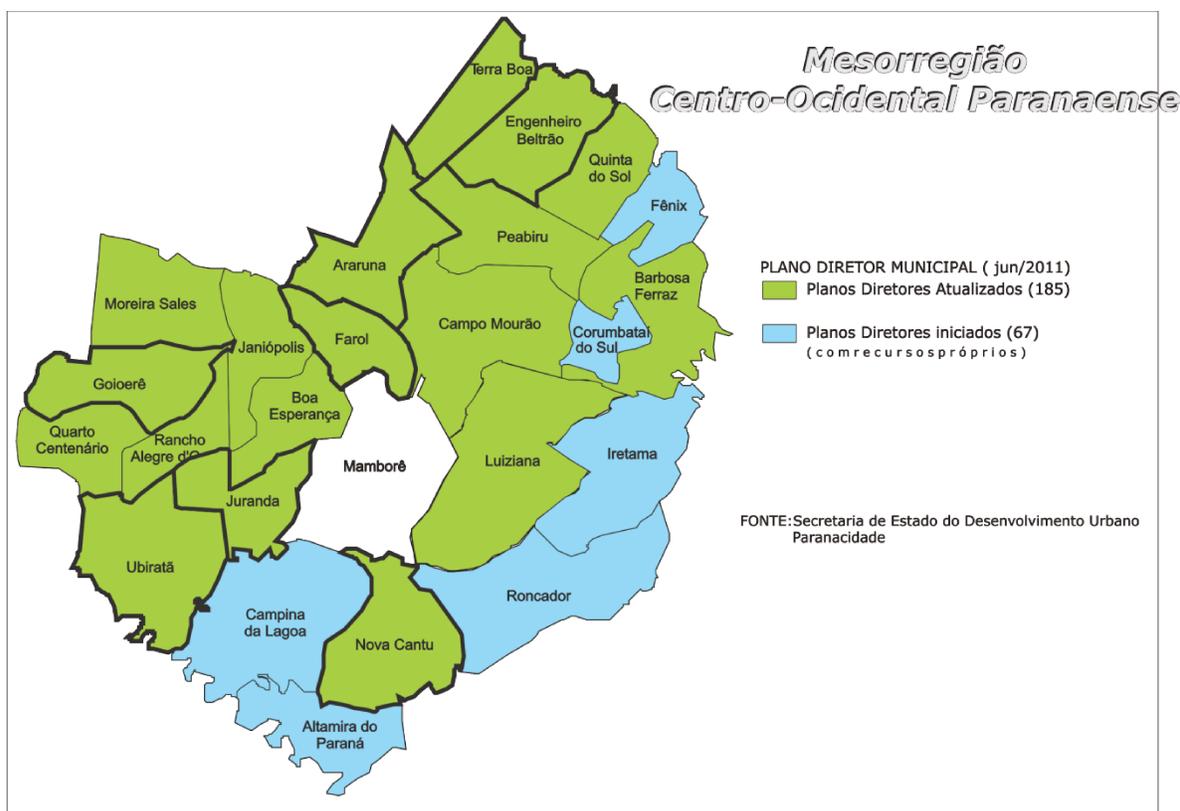


Figura 21 – Mapa dos Municípios da Mesorregião Centro-Occidental por situação do Plano Diretor 2010. Fonte: PARANACIDADE, 2010.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

De acordo com o Escritório Regional da COHAPAR, da mesorregião apenas três municípios não possuem pedidos protocolados junto ao órgão para a produção de

moradias populares, tanto através da COHAPAR – Companhia Paranaense de Habitação como pelo PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida, são eles Luiziana, Peabiru e Quarto Centenário. Outros seis foram contemplados com o PMCMV na 1ª seleção realizada pelo Ministério das Cidades, Farol, Iretama, Nova Cantu, Juranda, Roncador e Campo Mourão, onde cinco deles possuem população com menos de 20 mil habitantes e Campo Mourão com mais de 50 mil e menos de 100 mil habitantes. Na segunda chamada foram beneficiados dez municípios: Altamira do Paraná, Barbosa Ferraz, campina da Lagoa, Fênix, Goioerê, Iretama, Nova Cantu, Peabiru, Roncador e Ubitatã.

A tabela abaixo apresenta os municípios que compõem a mesorregião, apontando quais tiveram suas propostas aceitas e a quantidade de unidades contempladas, nas duas chamadas do PMCMV.

Tabela 34 – Número de unidades do Programa Minha Casa Minha Vida por município da Mesorregião Centro-Occidental

Município	N.º de unidades - chamada PMCMV 2009	N.º de unidades - 2ª chamada PMCMV 2012
Altamira do Paraná		30
Araruna		
Barbosa Ferraz		40
Boa Esperança		
Campina da Lagoa		18
Campo Mourão*		
Corumbataí do Sul		
Engenheiro Beltrão		
Farol	30	
Fênix		40
Goioerê		50
Iretama	22	40
Janiópolis		
Juranda	30	
Luiziana		
Mamborê		
Moreira Sales		40
Nova Cantu	30	18
Peabiru		40

Quarto Centenário		
Quinta do Sol		
Rancho Alegre D'Oeste		
Roncador	30	40
Terra Boa		
Ubiratã		25

Fonte: Ministério das Cidades.

\*Não informado

Com base na faixa populacional e na intenção de investigar os pequenos municípios, a cidade-polo da Região, Campo Mourão foi excluída por possuir 87.194 habitantes estando, portanto, incluída entre o rol das cidades médias e amplamente assegurada nos programas habitacionais federais e estaduais. Saliendo ainda que estudos em municípios deste porte são uma prática entre a produção acadêmica.

Assim chegou-se a um total de dez municípios, discriminados na tabela 35 com os itens que levaram à sua classificação. Os municípios de Iretama e Roncador estão com o processo de elaboração do Plano Diretor em andamento e ainda não entregaram a primeira fase, Avaliação Temática Integrada. Optou-se então por não apresentar os primeiros levantamentos destas cidades e aguardar que os trabalhos estejam concluídos, pelo menos a primeira etapa.

Tabela 35 – Municípios selecionados por existência de empreendimentos habitacionais e Plano Diretor

MUNICÍPIO	PMCMV	COHAPAR	PLANO DIRETOR	PLHIS
Araruna	não	sim	Concluído/não aprovado	Não
Engenheiro Beltrão	não	sim	Concluído	Não
Farol	sim	sim	Concluído	Não
Goioerê	sim	sim	Concluído	Não
Juranda	sim	sim	Concluído	Não
Nova Cantu	sim	sim	Concluído	Não
Terra Boa	não	sim	Concluído	Não
Ubiratã	sim	sim	Concluído/não aprovado	Sim

Fonte: Prefeituras Municipais.

Neste primeiro momento será realizada uma abordagem em relação à caracterização dos municípios quando aos aspectos socioeconômicos e à questão habitacional.

As figuras 22 e 23 trazem a localização dos municípios selecionados no Estado do Paraná e na Mesorregião Centro-Occidental.



Figura 22 – Mapa dos Municípios selecionados e sua localização no Estado.

Fonte: IPARDES, 2010.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

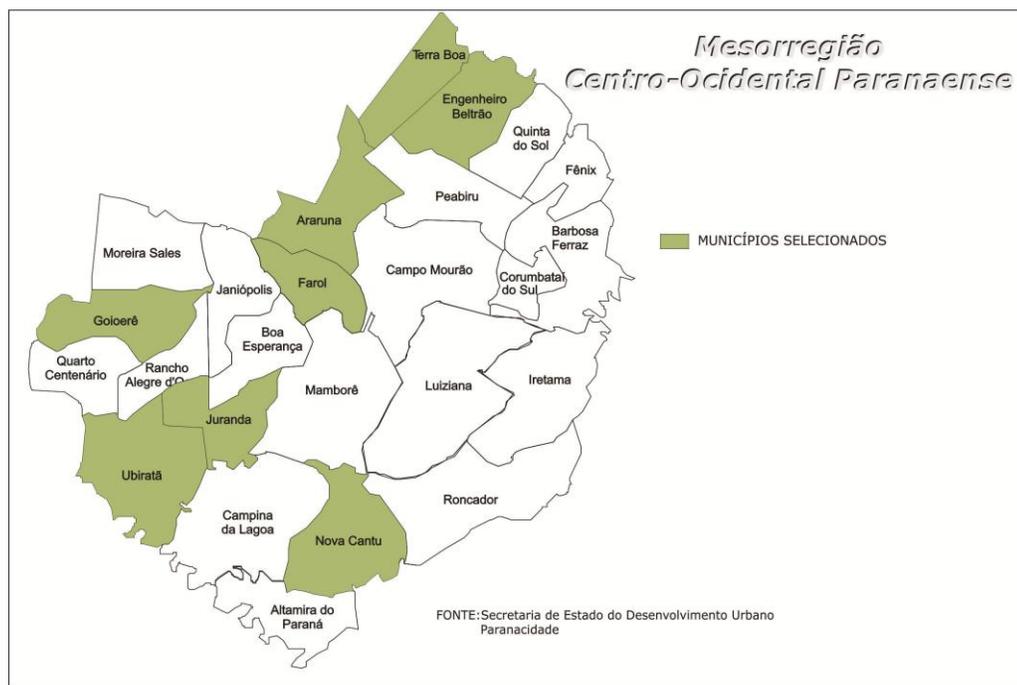


Figura 23 – Mapa dos Municípios selecionados e sua localização na Mesorregião Centro-Occidental.

Fonte: IPARDES, 2010.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

A expansão da fronteira agrícola com a exploração de terras foi a causa de surgimento da maioria dos municípios estudados, fato verificado na distribuição da população, que inicialmente era predominantemente rural. Nesses municípios, surgidos à luz da produção agrícola, é visível o esvaziamento populacional registrado pelos Censos do IBGE, principalmente a partir da década de 80 com o êxodo rural verificado para todo o país e, posteriormente, com as novas fronteiras que se abriram como o centro-oeste brasileiro.

Tabela 36 – Municípios selecionados, área, densidade demográfica, distância da capital e da cidade pólo

MUNICÍPIO	ÁREA km <sup>2</sup>	DENSIDADE DEMOGRÁFICA MUNICIPAL hab/km <sup>2</sup>	DISTÂNCIA DA CAPITAL km	DISTÂNCIA DE CAMPO MOURÃO km
Araruna	491,078	27,33	469,38	21,2
Engenheiro Beltrão	469,38	29,62	456,91	31,9
Farol	291,60	11,91	472,62	29,8
Goioerê	566,028	51,27	517,94	72,0
Juranda	345,757	22,1	516,44	74,8
Nova Cantu	550,591	13,49	465,27	107,0
Terra Boa	325,656	48,44	481,94	49,7
Ubiratã	652,759	33,03	528,91	94,3

Fonte: Cadernos Municipais do IPARDES.

A tabela 38 mostra os números da população dos municípios selecionados desde a década de 70 até 2010. Os municípios que não apresentam registros para algum período foram criados posteriormente. A população total registrou queda para todos os municípios selecionados entre 1970 e 2010. O histórico da distribuição da população na área rural aponta para o seu esvaziamento, o município que mais perdeu foi Goioerê, onde a área rural registrou 56,15% pessoas a menos em 1980 com relação a 1970.

Já o contingente urbano cresceu, não tanto quanto perdeu o rural, sendo que este crescimento foi inicialmente muito alto, mas a partir de 1991 os valores das taxas foram bem menores. A princípio, o destino da população do campo eram os centros urbanos mais próximos e posteriormente as grandes cidades onde as oportunidades de

trabalho se apresentavam mais latentes. (tabelas 38 e 39). A tabela 37 apresenta as taxas de urbanização dos municípios.

Tabela 37 – Grau de urbanização dos municípios da seleção 2010

Município	Grau de Urbanização
Araruna	78,06
Engenheiro Beltrão	88,29
Farol	58,12
Goioerê	86,99
Juranda	76,42
Nova Cantu	55,27
Terra Boa	82,73
Ubiratã	85,34

Fonte: Base de Dados do IPARDES.

Os valores divulgados pelo IPARDES em relação ao VAF – Valor Adicionado Fiscal confirmam a característica rural dos municípios selecionados, onde apenas um deles tem o maior valor para o setor industrial, Araruna (56,88%) e Goioerê com os valores maiores registrados para a agricultura (41,84%) e serviços (39,38%) muito próximos.

Tabela 38 – Evolução da população total, urbana e rural por décadas

MUNICÍPIO	1970			1980			1991			2000			2010		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Araruna	23.326	4.175	19.151	14.222	4.536	9.686	12.387	5.858	6.529	13.081	9.134	3.947	13.419	10.475	2.944
Eng.º Beltrão	25.239	3.524	21.715	15.629	5.814	9.815	14.671	8.378	6.293	14.082	11.129	2.953	13.906	12.278	1.628
Farol										3.963	1.944	2.019	3.472	2.018	1.454
Goioerê	73.854	13.469	60.385	48.792	22.311	26.481	45.131	29.840	15.291	29.750	24.534	5.216	29.018	25.242	3.776
Juranda							8.796	3.582	5.214	8.134	5.764	2.37	7.641	5.839	1.802
Nova Cantu	15.166	1.927	13.189	11.789	2.584	9.205	11.260	4.068	7.192	9.914	3.916	5.998	7.425	4.104	3.321
Terra Boa	19.673	5.360	14.313	16.267	7.257	9.010	14.249	9.048	5.201	14.640	11.177	3.463	15.776	13.051	2.725
Ubiratã	39.940	6.564	33.376	27.326	13.738	13.588	26.828	18.311	8.517	22.593	17.633	4.960	21.558	18.397	3.161

Fonte: Base de Dados do IparDES e IBGE.

Tabela 39 – Evolução da taxa de crescimento total, urbana e rural por décadas

MUNICÍPIO	1980			1991			2000			2010		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Araruna	-4,83	0,86	-6,59	-1,25	2,36	-3,53	0,61	5,11	-5,49	0,26	1,38	-2,89
Eng.º Beltrão	-4,68	5,55	-7,69	-0,57	3,38	-3,96	-0,46	3,24	-8,14	-0,13	0,99	-5,78
Farol							-1,12	0,66	-2,57	-1,31	0,37	-3,23
Goioerê	-4,06	5	-7,88	-0,7	2,68	-4,86	-1,28	-0,06	-5,59	-0,25	0,28	-3,18
Juranda				-0,37	4,2	-2,5	-0,87	5,48	-8,46	-0,62	0,13	-2,7
Nova Cantu	-2,45	3,02	-3,53	-0,42%	4,22	-2,23	-1,42	-0,43	-2,02	-2,85	0,47	-5,74
Terra Boa	-1,88	3,22	-4,58	-1,2	2,01	-4,86	0,3	2,4	-4,46	0,75	1,56	-2,37
Ubiratã	-3,73	7,69	-8,59	-0,17	2,66	-4,16	-1,91	-0,42	-5,88	-0,47	0,43	-4,41

Fonte: Base de Dados do IparDES e IBGE.

Os indicadores sociais apontam a condição onde se enquadra o município em relação à qualidade de vida da população. Todos os municípios selecionados apresentaram acréscimo do IDH-M entre 1991 e 2010 (tabela 40).

Tabela 40 – IDH-M dos municípios selecionados em 1991, 2000 e 2010

Município	1991	2000	2010
Araruna	0,439	0,602	0,704
Engenheiro Beltrão	0,489	0,650	0,730
Farol	0,395	0,571	0,715
Goioerê	0,470	0,610	0,731
Juranda	0,429	0,594	0,708
Nova Cantu	0,369	0,528	0,658
Terra Boa	0,475	0,624	0,728
Ubiratã	0,470	0,620	0,739

Fonte: Base de Dados do IPARDES.

A tabela a seguir apresenta alguns dos indicadores sociais dos municípios. Na maioria dos casos os índices melhoraram, o que pode ser encarado como mais investimento por partes das administrações locais em ações de promoção social fato este, indicador, talvez, de um maior empenho dos cidadãos na busca de seus direitos a atendimento de serviços básicos públicos.

Tabela 41 – Indicadores sociais dos municípios selecionados em 2000 e 2010

Município	PIB per capita R\$ 1,00	Índice de Gini		Índice de Idosos %		Coeficiente de mortalidade infantil/mil nascidos vivos		Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais %	
	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Araruna	16.266	0,51	0,40	23,76	41,53	4,67	19,8	13,8	9,84
Engenheiro Beltrão	16.508	0,59	0,43	23,37	41,1	21,65	12,99	14,0	9,69
Farol	17.989	0,61	0,49	20,66	38,76	72,73	---	21,76	14,87
Goioerê	13.594	0,57	0,48	23,54	43,01	30	15,38	13,8	10,64
Juranda	22.693	0,59	0,44	17,88	38,81	6,67	19,23	14,7	12,24
Nova Cantu	11.183	0,62	0,48	17,01	36,33	18,29	41,67	19,2	17,2
Terra Boa	11.819	0,46	0,40	27,88	48,44	26,72	16	15,3	8,67
Ubiratã	16.217	0,54	0,46	27,66	48,3	17,14	18,29	15,1	9,63

Fonte: Base de Dados do IPARDES.

A tabela 42 demonstra a Taxa de Pobreza e o número de pessoas em situação de pobreza para os municípios selecionados. Os valores indicam que a taxa de pobreza varia entre 24,18% e 46,53% e a porcentagem de pessoas que tem como rendimento familiar até 1/2 salário mínimo está entre 22,14 e 52,87%. Os dados acima estão disponíveis na Base de Dados do IPARDES e no Perfil dos Municípios, sendo que as informações relativas a Situação de Pobreza tem como fonte os microdados do IBGE e das Tabulações especiais feitas pelo órgão estadual.

Tabela 42 – Taxa de pobreza, pessoas em situação de pobreza e famílias em situação de pobreza dos municípios selecionados em 2000.

Município	Taxa de pobreza 2000 %	Pessoas em situação de pobreza 2000		Famílias em situação de pobreza 2000
		Abs.	%	
Araruna	27,61	4.008	30,64	1.065
Engenheiro Beltrão	24,18	3.938	27,96	1.043
Farol	44,04	2.054	51,83	509
Goioerê	27,69	8.797	29,57	2.433
Juranda	35,76	3.460	42,54	838
Nova Cantu	46,53	5.151	51,96	1.230
Terra Boa	18,75	3.242	22,14	833
Ubiratã	33,16	8.461	37,45	2.248

Fonte: Base de Dados do IPARDES.

A média de moradores por domicílio indicará se há ou não Inadequação por Adensamento Excessivo. A tabela abaixo trás os valores por década para os municípios selecionados.

Tabela 43 – Média de moradores por domicílio dos municípios selecionados em 1991, 2000 e 2010.

Municípios	1991	2000	2010
Araruna	4,07	3,56	3,08
Engenheiro Beltrão	4,00	3,43	3,01
Farol	---	3,72	3,15
Goioerê	4,16	3,46	3,05
Juranda	4,25	3,61	3,11
Nova Cantu	4,22	3,94	3,16
Terra Boa	4,09	3,45	3,12
Ubiratã	4,08	3,42	3,03

Fonte: IBGE.

De acordo com o PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social foram divulgados os números apurados para o Déficit Habitacional dos 399 municípios paranaenses. A tabela 44 apresenta os números dos municípios selecionados para a pesquisa.

Tabela 44 – Total de domicílios particulares permanentes, déficit habitacional absoluto e relativo e domicílios com inadequação por infraestrutura e por adensamento excessivo dos municípios selecionados em 2000.

Municípios	Total Domicílios	Total Déficit		Inadequação por infraestrutura		Inadequação por Adensamento Excessivo
		Abs	%	Carentes	Deficientes	
Araruna	3.643	223	6,11	1.054	313	106
Engenheiro Beltrão	4.082	231	5,66	671	2.261	124
Farol	1.066	58	5,41	513	553	44
Goioerê	8.485	324	3,82	1.384	5.239	275
Juranda	2.226	120	5,39	521	1.688	160
Nova Cantu	2.375	274	11,53	1.431	930	74
Terra Boa	4.177	271	6,5	592	3.255	138
Ubiratã	6.511	267	4,1	1.475	4.756	184

Fonte: Diagnóstico Habitacional, PEHIS.

Não é objetivo deste estudo entrar no mérito de como os dados foram obtidos e nem mesmo questioná-los, mas deve-se salientar que existem dúvidas a respeito da confiabilidade das informações, fato levantado por técnicos de algumas prefeituras, principalmente em relação ao número de domicílios carentes.

### 3.3- Produção habitacional nos municípios

A maioria da produção habitacional dos municípios selecionados foi realizada através da COHAPAR, salvo algumas exceções de outras Companhias de Habitação e do contato direto entre as prefeituras e a Caixa Econômica Federal.

A Companhia de Habitação do Paraná possui treze Escritórios Regionais, com a sede em Curitiba. No capítulo 2 a empresa e seu funcionamento foram detalhados. Vale lembrar que é através das regionais que os municípios solicitam a

implantação de habitação social e que é a sede, em Curitiba, que desenvolve os projetos para os 399 municípios paranaenses. Cabe a cada regional a vistoria do terreno e o acompanhamento dos empreendimentos, tanto do ponto de vista construtivo como social.

Como em um estudo de caso a pesquisa necessita ir a campo, foram então consultados órgãos do Governo Estadual: PARANACIDADE e COHAPAR e da Prefeitura dos municípios selecionados: Departamento de Obras e Serviços e Secretaria de Ação Social.

Foi feito contato com o PARANACIDADE na sede em Curitiba e agendou-se uma visita. Tinha-se, a princípio dois objetivos: obter cópias dos Planos Diretores Participativos realizados nos municípios da Mesorregião Centro-Ocidental e colher informações sobre o pós-elaboração de Planos Diretores.

O Serviço Social Autônomo PARANACIDADE é um órgão estadual de economia mista, sem fins lucrativos e vinculado à SEDU – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano. Foi criado no Governo Jaime Lerner com a missão de gerenciar o Programa PARANA URBANO, financiado em parte pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Dentre as funções que lhe são atribuídas, destaca-se a assistência técnica aos municípios paranaenses na modalidade de desenvolvimento urbano e regional e gerenciamento do FDU – Fundo de Desenvolvimento Urbano, onde se encaixa a Elaboração de Planos Diretores Participativos, através do Contrato de Empréstimo n.º 1405/OC–BR – PARANA URBANO II com o BID (MOREIRA, 2007).

O PARANACIDADE possui, além da sede em Curitiba, mais cinco Escritórios Regionais: Cascavel, Londrina, Maringá, Guarapuava e Ponta Grossa. Os municípios selecionados para a pesquisa fazem parte da regional de Maringá.

Os recursos que dão suporte às ações do órgão são provenientes, além do FDU, de transferências de entidades governamentais e particulares, aplicações financeiras, venda de produtos e prestação de serviços, receita através da alienação de bens móveis e imóveis, entre outros. Outra fonte é a Agência de Fomento do Paraná S/A, que disponibiliza recursos aos municípios através do Programa Financiamento ao Setor Público (MOREIRA, 2007).

Mais informações sobre o órgão podem ser encontradas na Dissertação de Mestrado da pesquisadora. Basta por enquanto ter a ciência que foi através deste órgão que se produziu os Planos Diretores Participativos no Estado, quer através do financiamento, quer pela supervisão dos trabalhos. Houve municípios que realizaram o seu plano com recursos próprios.

E foi com a questão em mente (qual a atuação do órgão pós-Planos Diretores Participativos e Estatuto da Cidade?), que foram entrevistados técnicos do PARANACIDADE e onde se apurou a não continuidade dos trabalhos, mesmo após uma intensa mobilização dos técnicos, contratação de arquitetos para auxiliar na supervisão, realização de oficinas, contratos firmados, disponibilização de recursos e de material de apoio, convênios com outros órgãos estaduais.

Segundo as informações obtidas, foi feita uma tentativa de se exigir que as obras financiadas pelo órgão estivessem relacionadas no PAI – Plano de Ação e Investimentos, parte integrante dos Planos Diretores. No PAI, os investimentos devem estar hierarquizados em infraestrutura, equipamentos comunitários e ações institucionais, apresentando uma estimativa de custos, levando-se em conta a capacidade de endividamento do município e ainda citar qual a provável fonte de recursos. O PAI tem um horizonte de cinco anos, sendo que as ações programadas devem estar de acordo com a fase anterior, Diretrizes e Proposições.

Caso o pedido de financiamento não constasse no PAI, deveria ao menos estar indicado de uma maneira geral nas Diretrizes e Proposições. As Diretrizes são baseadas na avaliação feita no município através do levantamento de informações, devem ainda abordar questões socioeconômicas, ambientais e apresentar proposições físico-territoriais e de infraestrutura e serviços públicos, sendo que as propostas são especificadas para curto, médio e longo prazos. (Termo de Referência, 2004).

Ainda de acordo com as informações, outra ação previa o treinamento dos técnicos das prefeituras para a implementação dos PDP's mas que não chegou a ser colocada em prática.

Assim, o PARANACIDADE custeou alguns Planos Diretores Participativos, supervisionou todos e parou por aí. Em contato verbal com alguns consultores, havia uma grande cobrança nos conteúdos dos planos, mesmo para municípios com menos

de 10 mil habitantes por parte dos supervisores. Espessos volumes com informações nada “de fácil compreensão” foram entregues às prefeituras, com tabelas, gráficos, mapas, que só eram interpretados por seus executores. Ainda no mesmo contato verbal, um dos consultores expôs que o relatório que recebeu do supervisor indicava que a denominação dos artigos das leis estavam erradas, mas em nenhum momento houve referência ao conteúdo das leis, se estavam realmente indo ao encontro das necessidades e reivindicações da população. Assistiu-se a um derrame de Códigos de Obras, Códigos de Posturas, Leis de Zoneamento em municípios com aproximadamente 2 mil habitantes de área urbana. Alguns destes casos serão detalhados mais adiante.

Findado o Plano Diretor com as três cópias entregues (uma para o PARANACIDADE, outra para a Prefeitura Municipal e outra para a Câmara Municipal), o órgão dá por encerrada a sua participação no planejamento municipal, fica, de agora em diante, de responsabilidade das prefeituras a implementação do plano bem como a regulamentação das Leis.

Na visita ao outro órgão estadual, a COHAPAR, foi contatado o Diretor de Urbanismo com o objetivo de estabelecer uma ligação entre a produção de habitação social e os planos diretores, qual a postura do órgão perante a questão, se havia ou não uma estratégia de ação.

Para a entrevista foram elaboradas três questões que poderiam se desdobrar conforme as respostas: 1) Qual a expectativa do PEHIS em relação à inclusão urbana da população que demanda por moradia? 2) Como a COHAPAR pretende abordar os instrumentos do Estatuto da Cidade contidos nos Planos Diretores Participativos em seus empreendimentos? e 3) Quais as ações que estão sendo tomadas no sentido de estabelecer um diálogo entre a produção habitacional e os Planos Diretores Participativos?

Afirmou o Diretor que a decisão acerca da localização dos empreendimentos é de exclusividade da prefeitura municipal e é ela quem deve garantir o cumprimento dos instrumentos do Estatuto da Cidade e que não é função da COHAPAR tornar válido o PDP. E que esta cobrança deveria sair do Ministério das Cidades através da Secretaria de Programas Urbanos. Declarou ainda que tanto o órgão como o Estado

tem consciência da questão urbana, mas que infelizmente o sistema político-eleitoral está a favor das administrações locais, onde a decisão final é do chefe do executivo local.

Durante a entrevista, sugeriu que deveria haver uma capacitação para a implementação dos PDP's, mas que a maioria dos municípios não entende os instrumentos urbanísticos contidos nos planos. Abordou a respeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde os municípios são obrigados a respeitá-la e que o mesmo deveria acontecer com a Lei de Responsabilidade Territorial, ou seja, a regulamentação deve vir de cima para baixo, da união para os municípios. Só assim, acredita ser possível produzir habitação social dentro da malha urbana e promover a inclusão territorial.

Foi questionada a adoção de projetos diferenciados com a participação da população na fase de elaboração do projeto em conjuntos com menor quantidade de unidades e a possibilidade de técnicas construtivas alternativas. Foi argumentado que a operacionalização e o alto custo destas ações inviabilizam os empreendimentos e que toda a atuação do órgão e das prefeituras está atrelada à disponibilidade de recursos. Durante a entrevista a pesquisadora mencionou experiências realizadas em outros estados, como São Paulo e Rio de Janeiro, onde a participação de arquitetos conferiu maior qualidade às moradias e aos espaços de convívio.

Como já assinalado, a chefia das regionais são cargos políticos, portanto podem ser substituídos a qualquer momento, dependendo somente dos acordos entre o governo e seus aliados. Neste sentido não há o interesse de se apresentar alternativas às ações existentes visto que os líderes não estão familiarizados com a real situação da questão habitacional e passam a reproduzir o que vinha sendo feito, justificando sua atuação em detrimento da administração anterior. A visita ao Escritório Regional da COHAPAR em Campo Mourão que atende a 26 municípios comprovou a estagnação que vive o órgão. A estagnação não diz respeito ao trabalho realizado no dia-a-dia, mas sim a uma atuação mais decisiva e independente frente à questão habitacional.

Segundo o chefe da regional de Campo Mourão a COHAPAR está priorizando o término dos empreendimentos deixados pela gestão anterior, portanto ainda há somente alguns contatos em relação à construção de novas unidades. Expôs

ainda quando o município obtém recursos do Ministério das Cidades, o órgão atua no auxílio da montagem dos projetos, regularização da área, viabilidade do empreendimento junto às concessionárias de fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água e com o licenciamento da área perante o IAP.

No contato com o gerente da regional foi questionado a implementação de projetos alternativos ou de uma cooperação mútua entre a prefeitura e a regional no sentido de quantificar e qualificar o déficit na região. De acordo com o chefe, uma mudança que ele, em particular, estava tentando viabilizar era a construção do empreendimento em duas etapas. Isto permitiria a ampliação do terreno de 200 para 400m<sup>2</sup>, dando a possibilidade de o morador explorar a terra. Além deste caso, o chefe afirmou não ter autonomia e nem recursos para implantar uma gestão diferenciada. Quanto ao trabalho conjunto entre a regional e as prefeituras para a composição do déficit, a Assistente Social informou que esta ação já foi tentada anteriormente e abandonada, visto que acaba gerando uma expectativa na população em relação à construção de moradias e que pode ocasionar descrédito tanto no órgão como na prefeitura. A partir de então é de responsabilidade da prefeitura realizar o cadastro das famílias e, apoiados pela regional, escolher as famílias que serão contempladas.

De posse da dinâmica estabelecida pelo órgão, procurou-se os chefes das Divisões do Departamento de Projetos na sede da COHAPAR em Curitiba com a intenção de descrever quais os procedimentos adotados por cada setor em relação aos trâmites dos processos, principalmente na Divisão de Arquitetura, apurando quais são as leis municipais que entram na pauta de discussões quando da elaboração da implantação das casas.

Nas incursões às prefeituras, foram primeiramente consultados os Departamentos de Obras e Serviços Urbanos e posteriormente as Secretarias de Ação Social. Cada uma das visitas será descrita na abordagem individual e cada um dos municípios.

### **3.4- Planos Diretores Participativos**

O título deste item apresenta-se bastante sugestivo quando da abordagem geral desta tese, onde a questão habitacional está intrinsecamente ligada ao planejamento das cidades. Mas que nem sempre esta interação acontece, onde a legislação deixa a encargo de regulamentação posterior acerca de temas e instrumentos cruciais na construção de cidades mais inclusivas ou, no mínimo, menos segregadas. Fato este assinalado na pesquisa do IPPUR (2011, P.109) onde foram avaliados Planos Diretores em 27 estados brasileiros. Afirma o estudo que a avaliação final aponta para planos constituídos por diretrizes gerais, “um conjunto de intenções”, que não carregam com si “os elementos necessários à efetiva promoção do acesso à moradia...”. Situação esta que pode ser estendida aos planos dos municípios estudados por esta tese.

Para tanto, são avaliados os Planos Diretores Participativos elaborados em seguimento à Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e à Lei Estadual 15.229/2006, no que concerne à Legislação Urbanística e a inserção da Habitação Social no cotidiano das práticas municipais.

Na consulta aos Planos Diretores disponibilizados pelo PARANACIDADE foram assinalados sete temas para a análise, descritos a seguir. Maiores detalhes acerca de cada um dos temas serão descritos na abordagem individual dos municípios estudados.

#### **3.4.1- Estrutura Organizacional**

Foi analisada tanto a estrutura organizacional atual como a prevista no plano e qual o encaixe da questão habitacional.

Apesar de dois dos municípios pesquisados apresentarem em sua estrutura setores dedicados à habitação, ao menos na denominação, o que se pode observar nas visitas e entrevistas foi que, na prática, a questão habitacional fica a encargo da Secretaria de Ação Social e condicionada aos programas governamentais estaduais e federais. Foi questionado à ação social porque não realizar um cadastro mais completo

e antecipado, prevendo as dificuldades que porventura poderão se apresentar e de antemão definir o local de implantação das unidades e até mesmo, trabalhar com a possibilidade de projetos alternativos, com o envolvimento dos futuros moradores. As respostas foram diversas: sem a garantia da construção das casas estas ações geram expectativa e “alvorço” entre as famílias; projetos alternativos custam caro e oneram as prestações e, além disso, tornam-se de difícil operacionalização por parte da prefeitura. Alguns chegaram a afirmar que “eles” (a população beneficiada) não entendem de projeto e que “qualquer coisa” é melhor que a situação na qual se encontram. Um ponto de consenso é o fato de o governo estadual oferecer projetos já prontos e não aceitar mudanças ou projetos elaborados pelos técnicos municipais.

As entrevistas com os funcionários das Secretarias de Obras e de Ação Social deixou claro que a construção de moradias se dá mais por motivos alheios à questão habitacional que propriamente figurar como uma ação de promoção social da população de baixa renda. Durante o processo observou-se que a Habitação de Interesse Social caracteriza um “fardo” um “entrave” no correr dos afazeres dessas secretarias e departamentos, justificando a recusa diante da possibilidade de mudanças nos procedimentos e, principalmente, nos resultados a serem obtidos.

A tabela a seguir apresenta os municípios que possuem na sua estrutura algum órgão que seja responsável exclusivamente pela habitação e aqueles que preveem a sua criação no plano diretor.

Tabela 45 – Estrutura organizacional presente e prevista no PDP nos municípios pesquisados.

Município	Estrutura existente	Estrutura prevista no PDP
Araruna	n	s
Engenheiro Beltrão	n	s
Farol	n	s
Goioerê	s	s
Juranda	n	s
Nova Cantu	n	n
Terra Boa	s	n
Ubiratã	n	s

Fonte: Prefeituras municipais dos municípios pesquisados.  
N=não possui; S=possui

### **3.4.2- Diretrizes e Proposições**

Neste item foi verificado como as Diretrizes e Proposições efetuaram a inclusão da habitação na pauta de discussões do planejamento

O Termo de Referência é disponibilizado pelo PARANACIDADE quando do início da elaboração do Plano Diretor, nele a consultoria contratada encontra as orientações metodológicas para a formação do escopo básico do Plano Diretor. As Diretrizes e Proposições completam a terceira fase do PD e devem contemplar ações institucionais socioeconômicas e ambientais e também propostas para os aspectos físico-espaciais e de infraestrutura e serviços públicos em intervenções para curto, médio e longo prazos. Deve ainda estabelecer uma Política de Desenvolvimento Urbano e Municipal; uma sistemática permanente de planejamento; proposta de projetos estruturais para os diversos setores estratégicos, com as estimativas de custos e de acordo com o orçamento municipal; apresentar propostas visando o dinamismo econômico municipal; e diretrizes para o ordenamento territorial. (TR, 2004).

O Termo de Referência não menciona como deverão ser aplicadas as diretrizes, cita que a sua elaboração deverá embasar as ações institucionais. Muitas das propostas já são garantidas pelos programas habitacionais das esferas estadual e federal. Isso sem contar as ações destinadas ao desenvolvimento econômico, da saúde e da educação que, em alguns casos, fogem da alçada municipal.

De uma maneira ou de outra, mais detalhados ou mais sucintos, todos os municípios estudados abordaram a Habitação de Interesse Social nas Diretrizes e Proposições.

### **3.4.3- Estatuto da Cidade**

Na consulta aos PD`s elaborados, procurou-se pelos instrumentos do estatuto destinados aos municípios e como se deu a sua regulamentação.

Não há aqui a necessidade de discorrer a respeito de cada um dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, mesmo porque o seu conteúdo é de

amplo conhecimento e já foi esmiuçado por diversos autores. O que deve ser destacado é quais os instrumentos e como foram utilizados pelos municípios estudados. A tabela a seguir traz os onze instrumentos elencados e os municípios estudados.

Tabela 46 – Municípios pesquisados e a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Município	INSTRUMENTOS										
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Araruna	X	X				X					X
Eng. Beltrão	X	X			X	X			X	X	X
Farol		X		X		X					X
Goioerê	X	X				X	X	X	X		
Juranda	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Nova Cantu	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Terra Boa	X	X	X	X	X	X			X	X	
Ubiratã	X	X	X	X	X	X			X	X	X

Fonte: Planos Diretores dos municípios pesquisados.

A – Parcelamento, edificação ou utilização compulsória

B – Imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo

C – Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

D – Usucapião especial de imóvel urbano

E – Direito de Superfície

F – Direito de preempção

G – Outorga onerosa do direito de construir

H – Transferência do direito de construir

I – Operações urbanas consorciadas

J – Estudo de impacto de vizinhança

K – Concessão de uso especial para fins de moradia

Além dos instrumentos acima descritos, os PD`s incluíram outros que pretendiam fazer cumprir a função social da propriedade e da cidade, cita-se a contribuição de melhorias, definição de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social e de AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social, Concessão do Direito Real de Uso, Consórcio Imobiliário, transferência de potencial construtivo.

O Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo e o Direito de Preempção estão presentes em todos os municípios; o Usucapião Especial de Imóvel Urbano é citado apenas pelo município de Ubiratã; em segundo lugar tem-se o

Parcelamento, edificação ou utilização compulsória e as Operações Urbanas Consorciadas, que fazem parte de seis dos Planos Diretores analisados.

Em algum momento, os PD`s utilizaram-se da Lei Específica para a regulamentação dos instrumentos citados, em outros nada foi mencionado dos mesmos e ainda algumas leis não definem prazos e não relacionam o instrumento à áreas específicas da cidade. As Operações Urbanas Consorciadas é a campeã de regulamentação por Lei específica.

Através das visitas e entrevistas com os funcionários das prefeituras, apurou-se que as leis mais utilizadas por eles no cotidiano dos Departamentos de Obras e setores afins são a Lei de Zoneamento e do Perímetro Urbano e, em alguns casos específicos, os Códigos de Obras e de Posturas. Portanto, a Lei do Plano Diretor, apesar de ser aprovada na Câmara de Vereadores e se constituir em Lei Municipal, não figura como usual na prática dos setores.

Os supervisores do PARANACIDADE estavam instruídos a questionar o uso dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade pelos municípios que elaboram seu Plano Diretor. A simples menção ao instrumento já era suficiente, mesmo que o mesmo não estivesse no contexto urbano ou que não fosse regulamentado ou ainda, que a Lei Específica a qual estava vinculado não estivesse elaborada e com prazos definidos.

#### **3.4.4- Legislação Urbanística**

De acordo com o Termo de Referência os Planos Diretores deveriam contemplar as seguintes leis:

- Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal
- Anteprojeto de Lei do(s) Perímetro(s) Urbano(s) e do(s) Perímetro(s) de Expansão Urbana
- Anteprojeto de Lei de Parcelamento do Solo Urbano
- Anteprojeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural
- Anteprojeto de Lei do Sistema Viário
- Anteprojeto de Lei do Código de Edificações e Obras

Além destas, devem também ser apresentadas minutas de Anteprojetos de Lei do Código de Posturas e de Leis Específicas para regulamentação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e ainda outras leis que se façam necessárias para a implementação das ações previstas no Plano Diretor.

Durante a análise dos PD`s foram encontradas menções acerca da HIS mais frequentemente na Lei do Plano Diretor (que continha também os instrumentos do Estatuto da Cidade), na Lei de Zoneamento (definição de ZEIS) e na Lei do Parcelamento do Solo (parâmetros diferenciados para loteamentos de interesse social). É, portanto nestas três leis que se passa a procurar por regulamentação específica que possa ser indício de uma mudança na forma de produzir HIS nos municípios pesquisados.

### **Lei do Plano Diretor**

O primeiro ponto verificado nas Leis é se a mesma atende às determinações do Termo de Referência. Afirma o TR (2004, p.17) sobre o conteúdo da Lei do Plano Diretor:

- “a) Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal, onde são estabelecidas as Diretrizes e Proposições de Desenvolvimento Municipal indicadas, incluindo:
- Macrozoneamento (Organização Espacial), articulada à inserção ambiental englobando o uso, o parcelamento e a ocupação do território, a infra-estrutura e os equipamentos sociais;
  - Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Municipal, definindo os instrumentos que auxiliarão o Poder Municipal na tarefa de planejar e gerenciar o desenvolvimento;
  - Sistema de acompanhamento e controle do plano”.

As Diretrizes e Proposições, fase anterior à elaboração da Legislação Urbana, podem agora ser transformadas em Lei Municipal, apesar de se apresentarem mais completas e complexas na segunda fase. Devido aos conteúdos diversificados das Leis do Plano Diretor dos municípios estudados, optou-se por apresentar suas referências à Habitação Social individualmente, ou seja, expor a questão por município.

Apesar da abordagem do tema ser individualizada, algumas situações encontradas são comuns à maioria dos planos estudados. Quatro deles discorrem sobre as Zonas Especiais de Interesse Social, sendo que dois deles preconizam sua

regulamentação em Lei Específica. Todos abordam a questão habitacional social dentro das Diretrizes para o Desenvolvimento Social. Apenas um deles faz referência à construção de uma política habitacional municipal e outro descarrega a responsabilidade da habitação sobre a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social.

### **Lei de Zoneamento e Lei de Uso e Ocupação do Solo**

O Termo de Referência define que a Lei de Uso e Ocupação do Solo regulamenta tanto a área urbana como a rural, divide o território municipal em zonas e define a distribuição da população no espaço, levando em conta a oferta de infraestrutura e dos condicionantes ambientais. (Termo de Referência, 2004).

Para as áreas urbanas a lei deve contemplar os parâmetros urbanísticos: mínimos para fazer cumprir a função social da propriedade; básicos, fixados em função da capacidade de suporte da infraestrutura; e máximos, alcançados através da utilização da outorga onerosa do direito de construir ou a transferência do direito de construir. Os parâmetros são o coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, gabarito, recuo e afastamento, taxa mínima de permeabilidade e classificações de uso (permitidos, permissíveis e proibidos).

As áreas rurais devem apresentar parâmetros embasados nas condicionantes ambientais, de proteção de infraestrutura e de potencial de exploração econômica. Para esta tese não serão abordados os parâmetros definidos para a área rural.

A pesquisa às leis de zoneamento procurou-se identificar:

1. Delimitação de ZEIS em mapa;
2. Regulamentação de ZEIS no conteúdo da lei:
  - 2.a - Referente a áreas ocupadas;
  - 2.b - Referente a áreas vazias.

A tabela abaixo apresenta os quatro itens de identificação e a sua abordagem pelos municípios estudados.

Tabela 47 – Municípios estudados e o atendimento à HIS na Lei de Zoneamento

Município	Itens identificados			
	1	2	2.a	2.b
Araruna	sim	LE*	não	sim
Eng. Beltrão	sim	LE*	não	sim
Farol	sim	LE*	não	sim
Goioerê	sim	sim	sim	não
Juranda	não	não	não	não
Nova Cantu	sim	não	sim	não
Terra Boa	sim	sim	sim	sim
Ubiratã	sim	LE*	não	sim

Fonte: Planos Diretores Participativos.

\* LE: lei específica.

A tabela revela que apenas um município não trata de ZEIS na Lei de Zoneamento. Três deles acabam optando pela Lei Específica para tratar da questão; quatro municípios não demarcam áreas ocupadas; e outros três não delimitam áreas vazias como de interesse social. O uso da Lei Específica para a regulamentação das zonas especiais de interesse social aparece em três municípios, apesar da sua delimitação nos respectivos mapas de zoneamento.

A consulta às leis demonstrou o seu caráter regulador quanto às construções inseridas em um padrão de conduta, ou seja, parâmetros urbanísticos que levam em conta soluções tradicionais, com habitações novas isoladas em lotes.

Comum a todos os planos são as definições de zonas residenciais, de comércio, industriais, de serviços e de áreas de proteção ambiental. Constatou-se o prestígio dado à demarcação de zonas industriais, com a destinação de consideráveis porções de solo urbanizado para este uso, mesmo que nestes municípios o maior peso do VAF – Valor Adicionado Fiscal recaia sobre as atividades agrícolas.

Os conteúdos de todas as leis de zoneamento pesquisadas são muito parecidos, não havendo distinção entre os municípios com mais e com menos de 20 mil habitantes.

## **Lei do Parcelamento do Solo**

O Termo de Referência fornecido pelo PARANACIDADE estabelece as diretrizes norteadoras da elaboração da lei do Parcelamento do Solo Urbano, "...a qual define os procedimentos relacionados com os loteamentos, desmembramentos e remembramentos de lotes urbanos e demais requisitos urbanísticos..." (TR 2004, s/p).

A Lei do parcelamento deve ainda discorrer sobre o tamanho dos lotes, obrigações do loteador com seus respectivos prazos, porcentagem a ser doada ao poder público, áreas próprias e impróprias para o parcelamento. Define que a lei deve abordar proposições de áreas para loteamentos populares (Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS) e outros requisitos que levem em conta a peculiaridade de cada local. Declara que a Lei municipal é uma regulamentação de outras duas leis Federais, a 6766/79 e da sua alteração, 9.785/99. Devem constar também as normas e procedimentos para a aprovação de projetos de loteamentos.

Neste item será verificado qual o papel destinado pelas leis de Parcelamento do Solo às Zonas Especiais de Interesse Social.

### **3.4.5- Processo de Planejamento e Gestão**

As diretrizes para a implementação de um processo contínuo de Planejamento e Gestão estão presentes na lei do Plano Diretor e em um título à parte. Para o Termo de Referência, o Processo de Planejamento e Gestão devem apresentar propostas quanto: a) adequação da estrutura organizacional da prefeitura para a implementação do plano diretor; b) organização de um sistema de informações com vistas ao planejamento e gestão municipal; e c) a construção de indicadores que permitam a avaliação anual do processo de planejamento. (TR 2004).

Para esta tese será utilizada a proposta de adequação da estrutura organizacional da prefeitura, onde se busca pela inserção da Habitação de Interesse Social no cotidiano da administração pública local, rompendo com a prática estabelecida da segmentação da questão em setores, o de obras e de assistência social.

### **3.4.6- Plano de Ação e Investimentos – PAI**

A última etapa do Plano Diretor é o PAI – Plano de Ação e Investimentos, resultado de todo o levantamento efetuado, das reuniões com as equipes municipais, das audiências públicas e demais consultas junto à população. De acordo com o Termo de Referência, este item indica as ações e projetos prioritários calcados na capacidade de endividamento municipal e na hierarquização dos investimentos, apresentando estimativa de custos aproximados para um horizonte de cinco anos, compatível com as projeções orçamentárias realizadas. Ainda segundo o TR, o Plano de Ação e Investimentos será o instrumento de atendimento ao disposto na Lei Estadual nº 15.229/2006 – Diretrizes e Bases do Planejamento e Desenvolvimento Estadual, que sucedeu o Decreto Estadual nº 2.581/2004.

Todos os municípios selecionados para a pesquisa apresentaram o Plano de Ação e Investimentos, uns mais detalhados que outros.

Um ponto vital a ser informado é o fato de que o PAI não se finda em uma Lei Municipal, de obrigatoriedade de cumprimento, fica a encargo da administração municipal utilizá-lo ou não. Ciente disso, o PARANACIDADE vincula a concessão de financiamento às obras constantes no PAI, ou seja, instrui os técnicos das regionais responsáveis pela análise dos projetos que fiquem atentos quando do recebimento dos pedidos por parte das prefeituras, onde deverá ser anexada uma cópia do PAI. Caso a obra solicitada não conste do PAI, poderá ser aprovada se estiver relacionada nas Diretrizes e Proposições, ou fazer menção a ela.

### **3.4.7- PLHIS – Plano Local de Habitação Social**

Buscou-se pelos municípios que definiram o PLHIS e sua interação com o Plano Diretor e com a estrutura organizacional proposta. Apenas um dos sete municípios selecionados para a pesquisa apresentou o PLHIS elaborado e aprovado.

Vale lembrar que os itens averiguados foram retirados do conteúdo definido para o Plano Diretor constante no Termo de Referência, para o qual todos os municípios devem apresentar a mesma estrutura. Esta seleção se deu também com

base nas consultas aos planos, onde se observou quais os instrumentos podem conter regulamentação acerca da Habitação de Interesse Social.

Quanto à seleção do PLHIS que não é mencionado nos planos diretores, pelo menos não diretamente, mas como política setorial passível de elaboração de plano específico, se faz pertinente analisar até que ponto dialoga com o Plano Diretor e com a realidade apurada.

Na visita ao órgão estadual PARANACIDADE observou-se que o processo de implementação dos Planos Diretores Participativos estancou quando da entrega e aprovação dos planos pelas Câmaras Municipais.

E foi na sede do PARANACIDADE em Curitiba que se obteve o material de consulta. Vale salientar que até a data da composição deste item, dois municípios selecionados pela pesquisa não haviam concluído os seus Planos Diretores Participativos, portanto não fazem parte dos resultados apresentados.

## 4 O CASO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS: RESULTADOS E DISCUSSÕES

“...olha, num sei do que eles reclama, ganha a casa de graça!!!! Vê se eu ia ter uma propriedade assim por cinqüentão por mês. Num importa onde é, qualquer coisa é melhor que a tapera que eles vive. Eu, por exemplo, tive que trabalhar muito e sabe o quanto custou construir a minha casa. Ganhei nada não dona”.

“Na verdade eu num sei pra que serve esse plano diretor. Participei de umas reuniões mas num entendi como que vai funcionar. A gente continua trabalhando como antes, até alguém mandar a gente mudar”. (Funcionários das prefeituras pesquisadas quando questionados acerca da localização das moradias sociais e das definições do Plano Diretor Participativo).

“O mínimo exigido para pagamento mensal é de R\$ 50,00. Num pode ganhar de mão beijada. Essa gente só dá valor se pagar”. (funcionário da Regional da Caixa Econômica Federal fornecendo informações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida).

As declarações acima, que não foram únicas durante a pesquisa, demonstram a visão acerca da questão habitacional por parte dos funcionários dos órgãos públicos onde, para a população beneficiada o que interessa é a moradia. Uma das frases mais ouvidas durante as entrevistas foi “*o povo precisa é de casa pra morar, num importa aonde*”.

É nesse contexto, de que a habitação social se resume a construção de casas, que se dá a produção de moradias nos municípios estudados. As visitas a campo procuraram por indícios de que as práticas estabelecidas apontam para um novo viés, uma nova visão da questão e a sinalização de mudanças, tanto por parte das prefeituras, como da Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR.

Um termo recorrente nesta pesquisa é a segregação. Para Villaça (2001, p. 142): “... segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjuntos de bairros* da metrópole”. Afirmar ainda o autor que o modelo centroperiferia é o padrão mais conhecido de segregação, onde o primeiro recebe a maior parte de investimentos públicos, é dotado de serviços urbanos e ocupado pela população de alta renda. Já a periferia, subequipada e distante, abriga predominantemente os excluídos. Ribeiro associa a segregação social à espacial: “a diferenciação das classes sociais é transformada em separações físicas e simbólicas que dificultam a sociabilidade,

intensificam a fragmentação das identidades coletivas e inferiorizam certos segmentos sociais”.

Para esta pesquisa, a segregação está calcada na ideia de separação e consequente exclusão, onde o poder público é o maior agente produtor do padrão de localização periférica da HIS, baseado no valor do solo urbano e na legislação urbanística contida em planos diretores que, de acordo com Maricato (2011, p.96): “sempre bem-intencionados, afirmam uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática”, teoria que em nada se aproxima da prática. Souza (2004, p. 05), declara que: “normas seletivas (...) contribuíram para intensificar o processo de segregação espacial da população pobre, empurrada para a periferia...”, reforçando o papel excludente da legislação urbana na implantação de conjuntos habitacionais.

Neste capítulo apresenta-se efetivamente a pesquisa nos oito municípios estudados. Será focalizada a configuração da habitação social nos municípios, sua articulação com o PDP através da consulta à legislação urbana definida pelo plano e sua inclusão ou não na pauta municipal. Aponta-se também como o PLHIS se relacionou com o plano diretor.

#### **4.1 Araruna**

O município de Araruna possui uma particularidade quando à constituição do solo: arenito caiué, altamente erosivo. O sítio urbano original está entre córregos, o que restringe a expansão contígua. A princípio a locação dos Conjuntos Habitacionais se deu agrupada na porção leste e posteriormente no setor oeste.

A implantação do programa de Vilas Rurais ocupou parte de terras que deveriam ser destinadas à expansão urbana, empurrando os novos empreendimentos mais para longe da malha original. O programa foi extinto e atualmente muitas das propriedades estão funcionando como chácaras de lazer.

Em muitas cidades do Paraná as Vilas Rurais foram implantadas próximas à malha urbana, dificultando seu pleno funcionamento, visto que as atividades agrícolas

ali desenvolvidas causam conflitos de interesses entre as populações que ocupam áreas distintas: campo e cidade.

Através do levantamento efetuado junto à COHAPAR, os empreendimentos habitacionais sociais realizados no município estão discriminados na Tabela 48.

Tabela 48 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Araruna

Empreendimento	Unidades	Conclusão	Programa
Divino B. Guimarães	50	Out/78	Convencional
Padre Cristiano	39	Abr/87	Mutirão-Casa da Família
São Geraldo (Distrito de São Geraldo)	27	Jan/92	Mutirão-Casa da Família
Sol Nascente	44	Mai/98	Vila Rural
Beija Flor	54	Abr/99	Pró-moradia
Arara Azul	12	Fev/2000	Vila Rural
Araruna I	49	Mar/2008	Casa da Família
Esperança I	56	Jul/92	Mutirão-Casa da Família
Esperança II	56	Dez/92	Mutirão-Casa da Família
Andorinha	28	Set/2001	Vila Rural
Beija Flor	58	Abr/99	Pró-moradia
União (Distrito de São Vicente)	48	Nov/93	Mutirão-Casa da Família
Prefeito Luiz Zavatin *	64	Jan/2009	Imóvel na planta – Casa da Família

\*Financiado pela CEF (mutuários da CEF).

Totalização

- Unidades: 585

- Empreendimentos: 13

Fonte: COHAPAR, 2010

A figura 24 mostra a localização dos empreendimentos na malha urbana e compara com a sua evolução (fig. 25). Observa-se o deslocamento do crescimento urbano de leste para oeste com a implantação do Conjunto Habitacional Beija Flor, área inicialmente adquirida para a instalação de um Parque Industrial. O Conjunto surgiu no meio do “nada” visto que a Vila Rural Andorinhas foi implantada posteriormente ao conjunto e está mais próxima ao sítio urbano. As habitações datam de 1999 e a Vila Rural de 2001.

O primeiro Conjunto Habitacional (1978) foi instalado na porção leste e já apresentava como característica a implantação de moradias sociais distantes da malha urbana. Segundo informações obtidas junto à prefeitura, quando iniciaram as obras do Conjunto Divino B. Guimarães, a população indagava sobre quem iria morar em um lugar tão longe, o mesmo aconteceu quando da implantação do Colégio João XXII e do prédio da rodoviária nas imediações. Na mesma década houve uma ampliação da malha original, ao sul, com as mesmas dimensões de ruas e lotes onde não se encaixava a habitação de interesse social. Os lotes na área inicial possuem 750,00m<sup>2</sup> (15x50), 600,00m<sup>2</sup> (15x40; 20x30) e 900m<sup>2</sup> (20x45), enquanto que nos loteamentos sociais gira em torno de 300,00 m<sup>2</sup> (12x25). A COHAPAR trabalha com dimensões de 200,00m<sup>2</sup> (10x20).

Observa-se ainda através da evolução da malha urbana, que na mesma década onde surgiu o primeiro Conjunto Habitacional, também houve um acréscimo de malha tradicional. O mesmo mapa demonstra como foram criados vazios, que não são urbanos, mas por se localizarem contíguos à malha urbana acabam por ser supervalorizados.

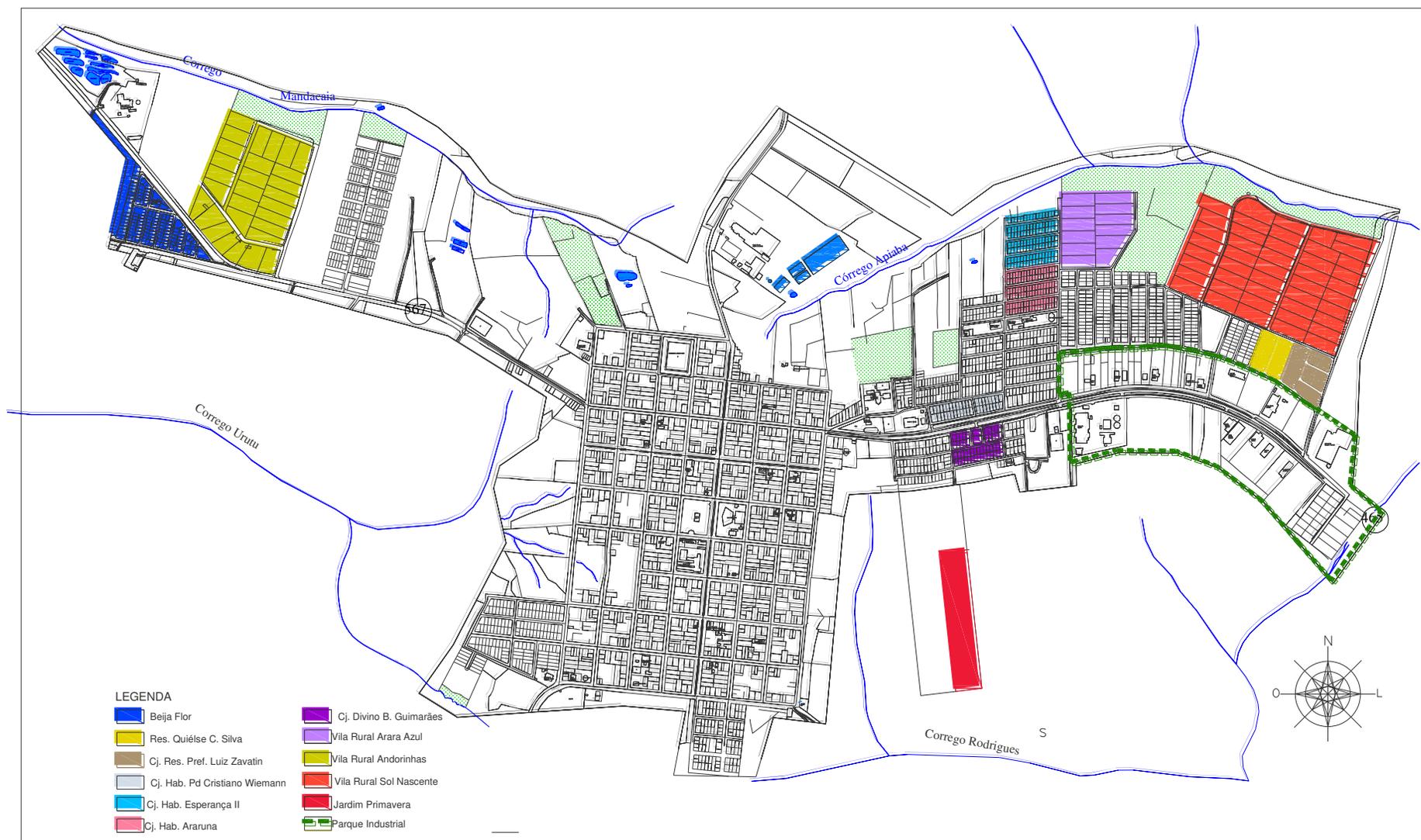


Figura 24 – Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais, vilas rurais e área industrial do município de Araruna.

Fonte: Plano Diretor, 2010.

Nota: Mapa sem escala.

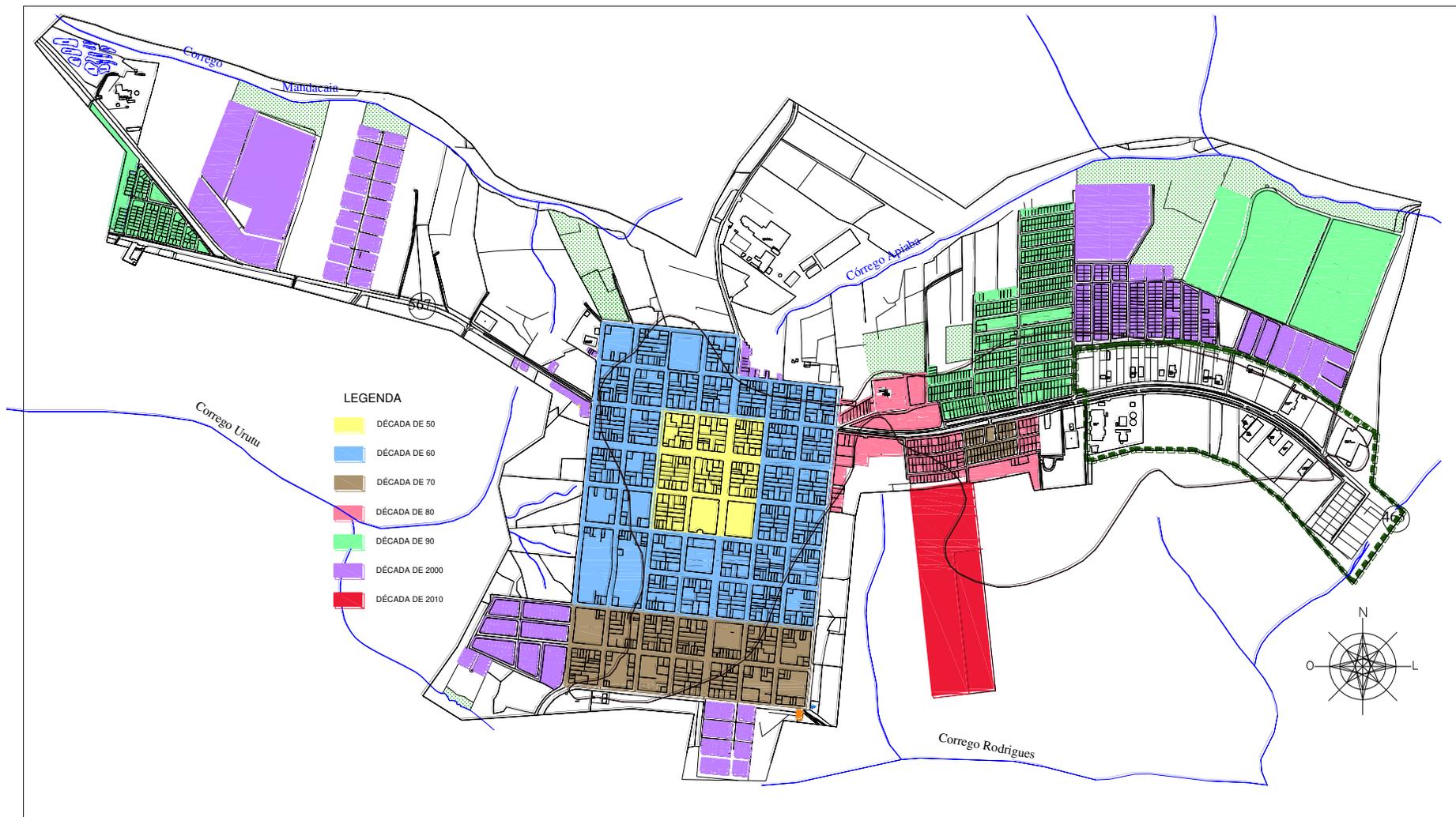


Figura 25 - Mapa de evolução urbana do Município de Araruna.  
 Fonte: Plano Diretor, 2010.  
 Nota: mapa sem escala.

Durante a pesquisa deparou-se com um incidente que agitou a comunidade local. O prefeito enviou à Câmara Municipal duas solicitações, uma para alteração do perímetro urbano com vistas a incluir uma nova área destinada à habitação social e outra uma autorização para a venda de 33 lotes institucionais no Jardim Araucária, sendo que a verba seria destinada à compra do terreno para a implantação de 180 casas. A maioria dos vereadores, inclusive o chefe da casa, votou contra a venda dos lotes, gerando diversas interpretações por parte da comunidade.

Em nota, os vereadores alegaram em sua defesa que a área já havia sido comprada e doada à COHAPAR o que não justificaria a venda de áreas potenciais para a instalação de equipamentos urbanos, como áreas de lazer, escolas e postos de saúde e que a prefeitura municipal, no atual mandato, arrecadou mais de 42 milhões de reais, verba suficiente para a compra do terreno e para outras ações dentro do município. (<http://portalararuna.com.br/2011/noticia.php?id=502>).

De acordo com informações coletadas na Câmara Municipal, o Jardim Araucária está todo rodeado de lotes ocupados e de outros loteamentos sendo a única área remanescente para equipamentos justamente a que o prefeito pedia autorização para vender. Segundo um dos vereadores: *“se pelo menos a verba fosse aplicada no jardim! Lá não tem asfalto é um barreiro só! A comunidade que se juntou e está custeando parte das galerias e do asfalto”*, continuou: *“se vender, como vai ser depois? Se tem verba pra uma super creche, onde vai colocar?”*. O vereador explicou que não foi vetada a compra da área e a implantação das unidades, *“isso que o povo não entende”*, *“a gente não quer despir um santo pra vestir o outro!”*, o veto se deu na venda dos lotes. Em nenhum momento foi cogitado a localização inadequada da área para a implantação do empreendimento.

Ainda de acordo com o vereador, os lotes que eram para ser vendidos tinham em média 300m<sup>2</sup> a um valor de R\$ 30 mil aproximadamente cada, o que resultam em R\$ 100,00 o m<sup>2</sup>. A área adquirida, localizada na zona rural, custa em média R\$ 45 mil o alqueire, mas como é para a prefeitura, pode chegar a R\$ 80 mil, resultando em R\$ 3,33 o m<sup>2</sup>. Assim um lote de 300m<sup>2</sup> custa, na nova área, aproximadamente R\$ 1.000,00. A prefeitura devolveu a área e a mesma já foi vendida.

Voltando à localização do empreendimento, vê-se repetir o padrão de expansão do perímetro urbano para além do que realmente se faz necessário. A análise da evolução urbana demonstrou como as áreas mais próximas são reservadas para loteamentos que não são de interesse social. A área adquirida encontra-se na saída para o Distrito de São Geraldo (estrada de terra), a aproximadamente 1,2 km do último lote urbano. A figura 26 aponta a área destinada à implantação das 180 casas. A COHAPAR já havia aprovado a área, o que significa que a localização da mesma não faz diferença para que o empreendimento aconteça.

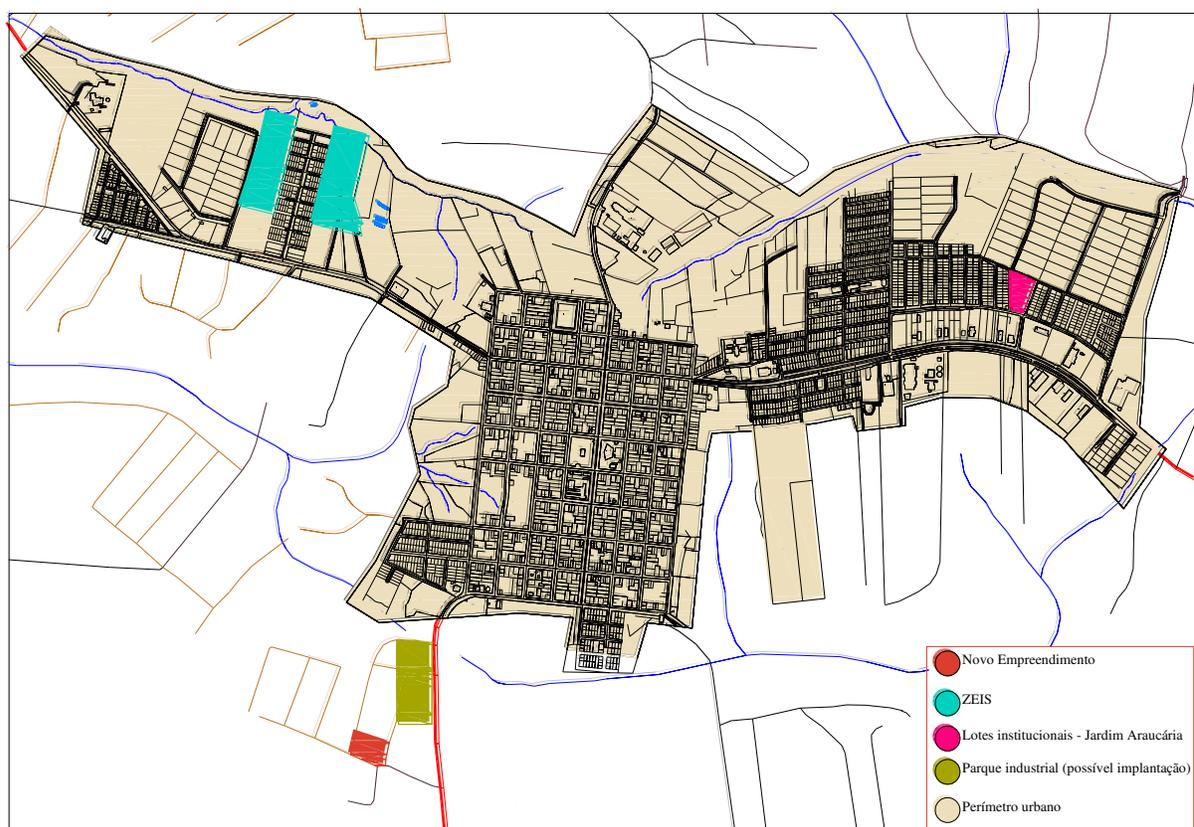


Figura 26 - Localização da área do novo empreendimento e das ZEIS do Município de Araruna.

Fonte: Plano Diretor

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

Em consulta ao Plano Diretor, que está concluído, mas ainda não foi encaminhado à Câmara para aprovação, foram identificadas duas áreas delimitadas como ZEIS, onde estão previstas a implantação de habitação social. Abordando a questão dos valores, um lote com dimensões de 200,00m<sup>2</sup> (padrão da COHAPAR)

custa R\$ 2.400,00 na ZEIS e R\$ 670,00 na nova área escolhida para a implantação das moradias sociais. As ZEIS ainda estão discriminadas como área rural onde o m<sup>2</sup> está em torno de R\$ 12,00. Segundo informações colhidas em imobiliária na cidade, a cotação dos terrenos em volta da cidade vão de 1.000 a 1.200 sacos de soja o alqueire de terra mecanizada, ou seja, aquela apta ao plantio (soja, milho, trigo). Existem no município pelo menos 4 novos loteamentos sendo comercializados.

Em contato posterior à coleta de dados, tomou-se conhecimento que uma das áreas destinadas à ZEIS e regulamentada, tanto no Macrozoneamento como na Lei de Uso e Ocupação do Solo Municipal foi vendida para parcelamento particular.

Na chegada ao município foi possível comprovar os investimentos em infraestrutura que estão sendo realizados na área que ainda abrigará um parque industrial, destacando o seu acesso principal onde foi construído um trevo, que permite conversões seguras para quem trafega na rodovia. Em contraponto, no Conjunto Habitacional Beija Flor, a população reivindica a construção de um trevo para melhor acesso ao conjunto, visto sua implantação próxima à rodovia e o acesso estar localizado em uma curva, dificultando a entrada de veículos automotores e bicicletas (fig. 27). Esta reivindicação é antiga, desde 2004 (pelo menos) quando do início de elaboração do Plano Diretor, mas ainda não foi atendida.



Figura 27 - Acesso ao Conjunto Habitacional Beija Flor  
Fonte: Acervo pessoal



Figura 28 - Acesso ao parque industrial.  
Fonte: Acervo pessoal

Em contato com o setor de Assistência Social, procurou-se por informações do funcionamento habitacional da secretaria. Os cadastros de famílias interessadas em moradias sociais só são realizados quando existe a possibilidade de recursos ou de programas habitacionais. Com a eminência de implantação das 180 casas, foram abertas inscrições onde deveriam constar nome, endereço e fone, nada sobre a renda. De acordo com a Assistente Social um total de 300 a 400 famílias se cadastrou, os números ainda estão sendo computados.

Não há, por parte da secretaria, nem de outro órgão municipal, a atualização do cadastro e levantamento acerca do déficit, seja quantitativo ou qualitativo.

### **Plano Diretor**

A elaboração do plano diretor passou por três administrações, foi entregue em 2010 com a aprovação do PARANACIDADE e ainda não está aprovado na Câmara Municipal. Durante este período a cidade não ficou esperando pelo planejamento para se organizar, áreas antes destinadas à ZEIS já foram comercializadas e outros loteamentos surgiram para além da área de expansão determinada no plano. Este estudo debruçou-se sobre os volumes entregues pela consultoria ao PARANACIDADE e à prefeitura, que foram anteriormente aprovados pela Comissão de Acompanhamento do Plano Diretor e pela Equipe Técnica Municipal e pelo próprio órgão estadual. A

tabela 49 apresenta a abordagem dada à habitação de interesse social pelos PDP do município.

Tabela 49 – Abordagem da HIS contida no PDP do município de Araruna

Temas de Análise		Prevê HIS	Observações e Instrumentos
1.	Estrutura Organizacional	sim	Criação do Setor de Gerenciamento da HIS
2.	Diretrizes e proposições	sim	Estoque de terras; Programas habitacionais; Criação de setor habitacional.
3.	Estatuto da Cidade	Sim	Parcelamento, edificação ou utilização compulsória IPTU progressivo no tempo; Direito de preempção; Concessão de uso especial para fins de moradia.
4.	Lei do Plano Diretor	Sim	Define ZEIS e afirma que a Lei de Zoneamento estabelecerá critérios para sua ocupação.
5.	Lei de Zoneamento	Sim	Delimita ZEIS; Define indicadores de uso e ocupação do solo.
6.	Lei do Parcelamento do Solo	sim	Apresenta dois modelos de parcelamento com a finalidade social.
7.	Processo de Planejamento e Gestão	Nada consta	Nada consta
8.	PAI - Plano de Ação e Investimentos	sim	Aquisição de Terreno para HIS; Construção de unidades habitacionais.
9.	PLHIS	Não possui	Não possui

Fonte: Plano Diretor Participativo do Município de Araruna.

O plano diretor mantém a estrutura atual e define a criação do Setor de Gerenciamento da Habitação de Interesse Social, vinculado ao Departamento de Obras do município e do Departamento de Planejamento com o objetivo de gerenciar e implementar o Plano Diretor. O Departamento de Planejamento é inserido no organograma proposto, já o setor de gerenciamento da habitação limita-se às proposições, ambos desprovidos de legislação e de prazos para a sua execução.

As diretrizes e proposições definem a formação de estoque de terras para habitação, programas habitacionais para baixa renda e reiteram a criação de um setor exclusivo vinculado à Secretaria de Obras. Reiterando que as diretrizes não figuram como lei municipal, portanto estas ações devem se apresentar em itens que

efetivamente sejam aprovados pela Câmara Municipal e que façam parte das práticas de gestão municipal.

### Lei do Plano Diretor

A Lei do Plano Diretor de Araruna aborda a habitação no Capítulo I:

**Art. 9º** - São diretrizes para as Políticas e Ações a serem estabelecidas para a Habitação:

I - Aquisição de terrenos pela Prefeitura para formação de estoque de terras;

II - Articulação com órgãos estaduais e federais e com os demais municípios da região para a formulação de políticas comuns;

III - Programas de política habitacional voltados para a população de baixa renda, com a oferta de terrenos e moradias próximas ao centro urbano onde a cidade se desenvolve, garantindo o acesso da população aos locais de oferta de empregos.

Discorre ainda no Capítulo II sobre as ZEIS. Nele é definido que a Secretaria de Obras e Serviços poderá permitir o estabelecimento de padrão de uso e ocupação do solo diferenciados da legislação em vigor quando se tratar de zonas especiais de interesse social. Define também que a Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural estabelecerá critérios para a delimitação destas áreas.

### Estatuto da Cidade

A Lei do Plano Diretor no Capítulo III - DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA e IV - DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA aborda os quatro instrumentos do Estatuto da Cidade definidos para o município.

Fato a ser destacado é a determinação contida no parágrafo 1º do Art. 41:

“§ 1º. Para garantir a aplicação dos instrumentos da política urbana, deverão ser ampliados e qualificados os profissionais que atuam na elaboração, aprovação de projetos, licenciamento e fiscalização de obras e edificações no território municipal”. (PDP do município de Araruna).

Determina ainda o artigo:

§ 2º. A utilização de instrumentos da política urbana deve ser objeto de controle social, garantida a informação e a participação de entidades da sociedade civil e da população, através da atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento previsto nesta Lei.

A Seção I do Capítulo III trata Do parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e estabelece nos termos do artigo 182 da CF e dos artigos 5º e 6º da Lei

Federal 10.257 que são passíveis deste instrumentos os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados na macrozona urbana. Para o solo não edificado é considerada a propriedade urbana igual ou superior a 10.000m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados), quando o coeficiente de aproveitamento for igual a zero; solo urbano subutilizado: propriedade urbana com área igual ou superior a 600m<sup>2</sup>, desde que não atinja o coeficiente de aproveitamento mínimo destinado à zona, que não seja o único bem imóvel do proprietário e lotes industriais; e considera solo urbano não utilizado todo tipo de edificação não ocupada a mais de 3 (três) anos e que não seja o único bem imóvel do proprietário.

São excluídos os imóveis que exercem função ambiental essencial comprovada pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e de interesse patrimonial (cultural e histórico).

Os imóveis passíveis de aplicação do instrumento descrito devem estar localizados dentro da área urbana consolidada assinalada no Macrozoneamento Urbano.

Afirma ainda a Seção que os imóveis serão identificados e seus proprietários notificados, mas não indica por quem e quando esta identificação ocorrerá e não fixa quais os parâmetros a serem utilizados, nem mesmo através de regulamentação em lei específica. Após o recebimento da notificação, o proprietário terá prazo de um ano para protocolar pedido de aprovação e execução de parcelamento ou edificação e que os parcelamentos ou as edificações devem ser iniciados no prazo máximo de dois anos. Para os imóveis não utilizados os proprietários deverão ocupá-los no prazo máximo de um ano após o recebimento da notificação.

Na Seção II - Do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, são estipuladas as sanções para o descumprimento do constante na Seção I, segundo a qual, município aplicará alíquotas progressivas, majoradas anualmente, por um prazo de cinco anos consecutivos. Afirma a lei que “o valor aplicado a cada ano deverá ser fixado em lei específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento)”. (LPD do município de Araruna, 2010).

Decorridos os 5 (cinco) anos de cobrança, o município poderá desapropriar o imóvel, com um prazo máximo de 5 (cinco) anos para o adequado aproveitamento do imóvel, a partir da incorporação do mesmo ao patrimônio público.

Ainda no Capítulo II, a Seção III trata do Direito de Preempção:

**“Art. 51 –** O Direito de Preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

II - constituição de reserva fundiária;

III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

V - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VI - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental”. (LPD do município de Araruna, 2010).

O Direito de Preempção incidirá sobre as áreas de interesse social e interesse público delimitadas na lei de zoneamento somente em lotes e glebas com dimensões iguais ou superiores a 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados).

A lei ainda fixa as regras destinadas ao poder público e aos proprietários dos imóveis, estipulando os prazos e as sanções.

Os instrumentos de Regularização Fundiária estão dispostos no Capítulo IV:

**“Art. 56 –** Para regularização fundiária, o Executivo Municipal poderá aplicar os seguintes instrumentos:

I – Usucapião Urbano, regulamentado pela Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, seção V;

II - concessão do direito real de uso, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 271/67;

III - concessão de uso especial para fins de moradia;

IV - assistência técnica urbanística, jurídica e social, em caráter gratuito para a hipótese de usucapião especial de imóvel urbano;”(LPD do município de Araruna, 2010).

Dos quatro instrumentos relacionados no art. 56, apenas o II – concessão especial para fins de moradia é detalhado. A Seção II do Capítulo IV, estabelece um prazo de uso do imóvel de 5 (cinco) anos ininterruptos e sem oposição, com área igual ou inferior a 250m<sup>2</sup> e que sirva de moradia para o possuidor ou sua família. A lei faz menção ainda à concessão coletiva, onde valem as mesmas regras e não é possível a identificação individual dos lotes e que as famílias ocupantes sejam de baixa renda.

## Lei de Zoneamento

A Lei de Zoneamento de Araruna regulamenta quatro zonas especiais: Zona Especial de Interesse Público (ZEIP); Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPA); Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); e Zona Especial de Urbanização Específica (ZEUE).

A ZEIP destina-se à instalação do almoxarifado municipal e para barracões e incubadoras industriais; A Zona Especial de Proteção Ambiental abarca área destinada à implantação do parque Ecológico Municipal, área de recuperação e de proteção ambiental. A ZEUE regulamenta o programa Vilas Rurais perante a legislação municipal.

Vale abordar um pouco mais as Vilas Rurais. O programa, criado pelo então governador Jaime Lerner, é destinado ao trabalhador volante que recebe um lote de 5000m<sup>2</sup> em áreas férteis contendo uma moradia de 45 m<sup>2</sup>, um galinheiro e um depósito. O contrato de financiamento é de 25 anos com uma prestação média de R\$ 40,00. O programa deixou de ser ofertado a partir de 2003.

A questão em torno das Vilas Rurais reside no espaço territorial destinado à sua implantação. No caso de Araruna são três vilas localizadas em áreas de potencial para a expansão urbana, quer para a habitação social ou não. Como os lotes não podem ser parcelados corre-se o risco de criar “ilhas rurais” inseridas no meio urbano, onde não incide a cobrança de IPTU, mas existem demandas por serviços urbanos. Como já abordado por esta tese. Nestes termos define a Lei de Zoneamento de uso e ocupação do Solo Municipal de Araruna: “A Zona Especial de Urbanização Específica regulamenta as Vilas Rurais, onde não incidirá imposto urbano e é expressamente proibido o parcelamento e serão permitidas apenas atividades agrícolas” (Lei de Zoneamento, p.11).

A quarta Zona Especial é a de Interesse Social e destina-se à “promoção de ações que beneficiam diretamente a população de baixa renda ou famílias em condição de risco” (idem, p.11).

A Lei volta a abordar as ZEIS na tabela de indicadores de uso e ocupação do solo urbano. Nela são definidos os usos para a ZEIS (residencial, comercial, industrial e misto); lote mínimo de 200m<sup>2</sup>; 10m de frente mínima; 80% de taxa de ocupação;

gabarito zero; e coeficiente de aproveitamento 1. Para as ZEIS são permitidos os usos de Habitação de Interesse Social, comércio e serviço de bairro, equipamentos urbanos, praças e áreas de lazer.

De acordo com um antigo funcionário da prefeitura, uma das áreas destinadas à ZEIS estava à venda e posteriormente tivemos a informação que foi comercializada para a implantação de um loteamento. Afirmou ainda que não há como a prefeitura adquirir a área “*é muito caro, a prefeitura num tem condições de comprar e colocar casa popular*”. Salientou que as áreas para a construção de moradias sociais devem ser mais “*longe*” e que o mais propício são as terras rurais.

O mapa a seguir apresenta a delimitação das zonas contidas na lei de zoneamento.

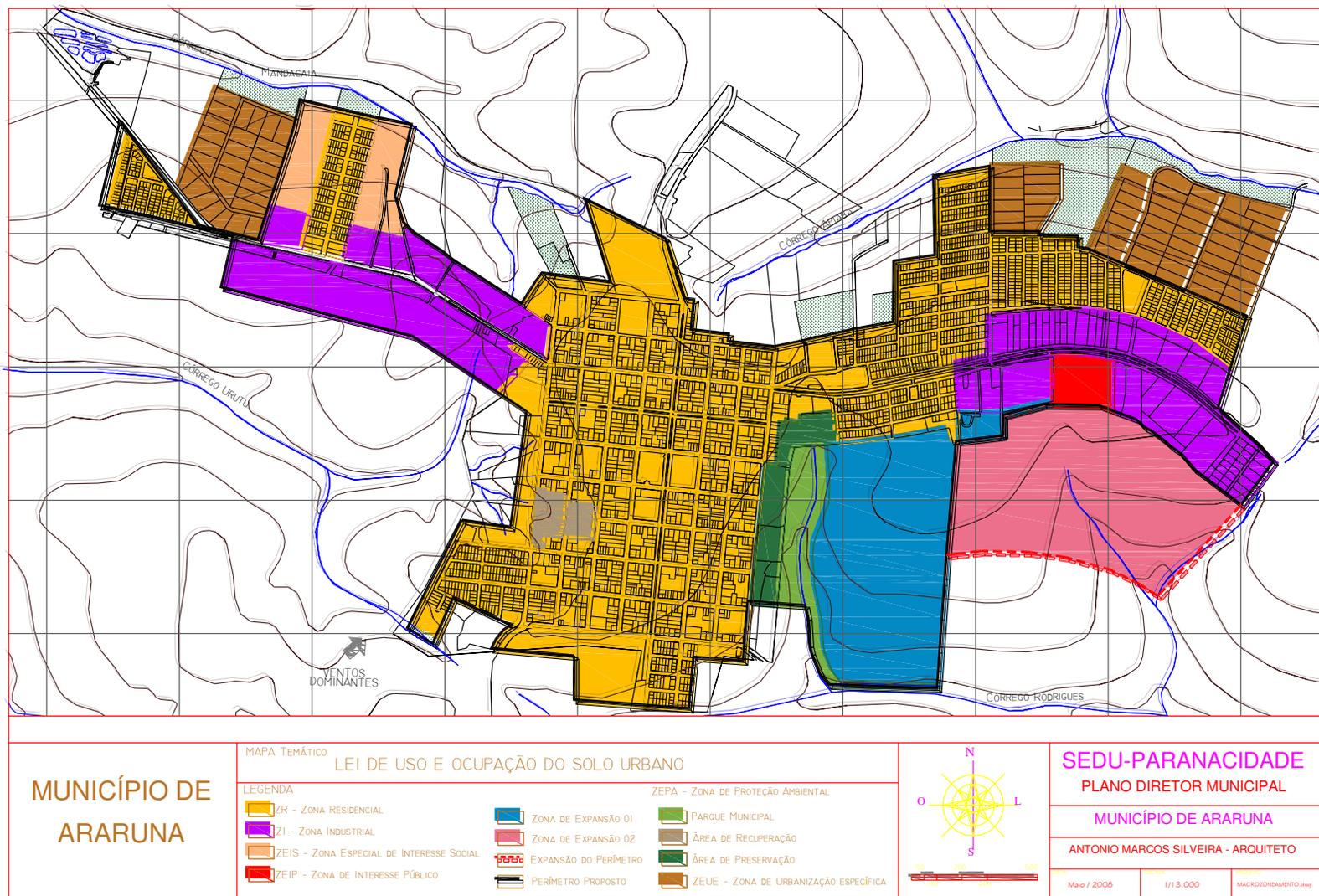


Figura 29 – Mapa de Zoneamento do Município de Araruna  
 Fonte: Plano Diretor Municipal  
 Nota: Mapa sem escala

### Lei do Parcelamento do Solo

Os municípios de Araruna, Engenheiro Beltrão, Farol e Ubitatã possuem exatamente a mesma redação sobre o Parcelamento para fins de Habitação de Interesse Social. Afirmam as Leis:

**“Art. 16º** - O parcelamento com a finalidade social obedecerá aos seguintes modelos:

I – Modelo de Parcelamento Social 1, cujos lotes terão, no mínimo, 150m<sup>2</sup> (cento e cinquenta metros quadrados) de área e testada mínima de 7,50m (sete metros e cinquenta centímetros);

II – Modelo de Parcelamento Social 2, cujos lotes terão, no mínimo, 200 m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados) de área e testada mínima de 10m (dez metros).”  
(Lei do Parcelamento do Solo do Município de Araruna, Engenheiro Beltrão, Farol e Ubitatã).

Declaram que os modelos descritos devem estar de acordo com a lei de Zoneamento, mas na verdade há divergência entre as duas leis quanto aos parâmetros fixados, pelo menos quanto ao disposto no Modelo 1.

Os procedimentos e aprovação de Loteamentos Sociais seguem as mesmas determinações estabelecidas para os demais loteamentos constantes na lei.

### Processo de Planejamento e Gestão

O município apresenta um item dedicado ao processo de Planejamento e Gestão Municipal que não figura como status de anteprojeto de Lei, dependendo inteiramente da administração municipal para a sua implementação.

O texto prevê a criação de um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democrática e institui o Departamento de Planejamento Municipal vinculado à Secretaria de Obras e Viação onde, entre as atribuições deste departamento, não figuram o tratamento à questão habitacional e à aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade adotados pelo plano diretor, cita que uma das suas funções é “manter o controle atualizado da necessidade social e da destinação das terras municipais”, onde caberia a amarração com o Estatuto e com as questões de ordem fundiária. Prega ainda a criação do Conselho de Desenvolvimento Municipal, com a definição de um prazo de seis meses para a sua regulamentação através de Lei Específica.

Quando da construção das Diretrizes e proposições, foi determinada a criação de um setor de gerenciamento da Habitação Social vinculado ao Departamento de Obras, fato este sequer mencionado no item de Adequação da Estrutura Organizacional da prefeitura e muito menos na Lei do Plano Diretor.

Neste item foi estabelecido como indicador o acesso à propriedade por chefes de família com renda de até três salários mínimos, com a meta de 100% de atendimento com domicílios próprios às famílias com renda até 3 s.m. em quatro anos.

#### PAI – Plano de Ação e Investimentos

O município de Araruna apresenta um texto introdutório e planilhas descritivas das ações, custos e órgãos de fomento por ano. A tabela a seguir demonstra as ações definidas pelo plano para a HIS, com o ano de sua execução, o custo e o órgão de fomento. Ressaltando que o PAI era elaborado para um prazo de cinco anos.

Tabela 50 – Ações do Plano de Ação e Investimentos para o município de Araruna

AÇÃO	ANO	CUSTO	ÓRGÃO DE FOMENTO
Aquisição de Terreno para HIS	1º	R\$ 300.000,00	Prefeitura Municipal
Construção de 150 unidades habitacionais	5º	R\$ 3.000.000,00	CEF/MCidades

Fonte: Dados trabalhados pela pesquisadora a partir de dados do Plano Diretor de Araruna.

Não há o atrelamento da construção das moradias em áreas definidas na Lei de Zoneamento ou em qualquer outra legislação do Plano Diretor, como por exemplo, o seu vínculo com as ZEIS delimitadas.

#### **4.2 - Engenheiro Beltrão**

Quando a COHAPAR inicia um empreendimento, um nome provisório lhe é conferido, que pode ou não vir a ser definitivo. Após o término das casas, antes da entrega aos mutuários, o conjunto acaba recebendo outra nomeação. Este fato explica

que em alguns municípios a tabela com o levantamento das moradias populares não coincide com o mapa apresentado.

Para Engenheiro Beltrão serão apresentadas informações também acerca dos distritos, visto a disseminação, nessas localidades das práticas adotadas para a sede do município.

Tabela 51 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Engenheiro Beltrão

Empreendimento	Unid	Conclusão	Programa
26 de Novembro	48	Dez/1976	Convencional
Engenheiro Beltrão	1	Dez/1982	Casa Econômica
Desdemona R. Rezende	51	Dez/1986	Mutirão
Boa Vista	18	Jun/1987	Mutirão
Engenheiro Beltrão	48	Set/1987	Mutirão
Paraíso das Rosas	48	Dez/1987	Mutirão
Duque de Caxias	19	Fev/1988	Convencional
Castelo Branco	58	Mar/1988	Convencional
Engenheiro Beltrão	37	Out/1988	Mutirão
Desdemona R. Rezende	59	Nov/1988	Mutirão
Engenheiro Beltrão	19	Dez/1988	FICAM
Engenheiro Beltrão – Figueira I – José Manoel de Carvalho	32	Jun/1994	Casa da Família
Paulo Grandi	217	Dez/1994	Casa da Família
Vila Rural Francisca Ferreira Borges	53	Jun/1996	Vila Rural
Moradias Primavera - Ivailândia	45	Ago/1997	Casa Feliz
Moradias Primavera II - Ivailândia	30	Out/1999	Casa Feliz
Moradias Primavera I - Ivailândia	5	Nov/1999	Casa Feliz
Vila Rural Portal do Sol - Ivailândia	37	Dez/1999	Vila Rural
Moradias Primavera III - Ivailândia	43	Set/2004	Casa da Família
Totalização			
- Unidades: 868			
- Empreendimentos: 19			

Fonte: COHAPAR, 2010

Nos levantamentos executados pela consultoria para a elaboração do Plano Diretor, foram encontradas falhas, tanto no mapa com os conjuntos habitacionais, denominado Mapa de Bairros, como no mapa de Evolução Urbana, onde não são especificados claramente quais os conjuntos e a sua localização.

No município foi apurado um padrão de localização das moradias sociais. Excetuando-se dois empreendimentos, o 26 de Novembro que data de 1976 e o

Conjunto Habitacional Domingos Machado de 2006 (que não consta da tabela), todos os demais foram implantados “do outro lado da rodovia”, caracterizando a segregação por barreira física. O município foi criado às margens da Rodovia PR 317 liga Campo Mourão a Maringá, e atualmente transformou-se em um transtorno para os habitantes que precisam atravessá-la para ter acesso ao centro da cidade. Durante a elaboração do Plano Diretor, em entrevistas com a população a consultoria apurou o desejo conjunto de se instalar uma passarela, visto a periculosidade de transpor a rodovia, a inexistência de faixa de pedestres e guia rebaixada, bem como acessibilidade aos portadores de necessidades especiais. Os pedestres têm que atravessar o canteiro central que não é pavimentado, piorando em dias chuvosos. (fig. 30).



Figura 30 - Passagem da Rodovia BR 369.  
Fonte: Acervo pessoal.

Para atenuar a situação, a prefeitura municipal dispõe de transporte coletivo gratuito. Duas linhas fazem o transporte entre os Distritos e a sede, nos períodos da manhã, almoço e à tarde. Uma terceira linha trafega apenas na área urbana da sede, ligando o centro aos conjuntos habitacionais situados abaixo da rodovia. Neste último itinerário, os horários são os mesmos - manhã, almoço e tarde - só que em duas vezes, uma para os estudantes e outra para a população.

A exclusão das moradias sociais estende-se também aos distritos. Em Ivailândia, uma grande área já loteada está abandonada e a prefeitura construiu novas moradias fora da malha urbana. Em Figueira d'Oeste um pequeno número de habitações foi implantado do outro lado da Rodovia. Por fim, em Sertãozinho, tem-se um conjunto habitacional localizado na área rural (fig.32, 33 e 34 respectivamente).

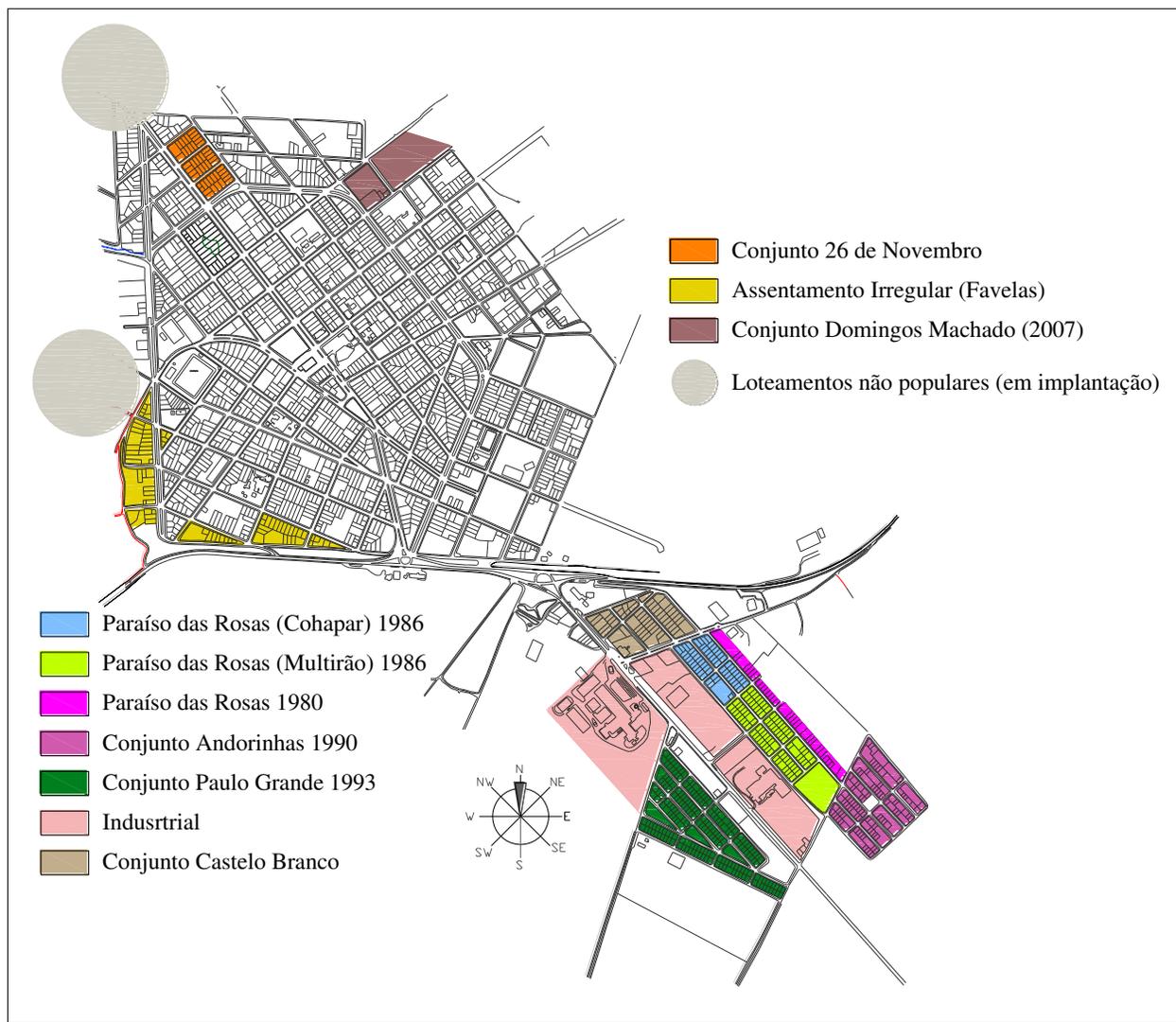


Figura 31- Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do município de Engenheiro Beltrão.  
 Fonte: Plano Diretor, 2006.  
 Nota: Mapa sem escala





Figura 34 - Localização dos empreendimentos habitacionais no Distrito de Sertãozinho.  
 Fonte: Plano Diretor, 2006.  
 Nota: Mapa sem escala.

De acordo com o Departamento de Obras e Viação da Prefeitura, em divergência com a Secretaria de Ação Social, estão previstos dois empreendimentos a serem realizados pela COHAPAR no Município, na sede e no Distrito de Ivailândia e dois do PMCMV a ser executados pela iniciativa privada também na sede e em Ivailândia.

Segundo a Secretaria de Ação Social, para Ivailândia foi destinada a construção de 100 unidades habitacionais, mas somente 102 pessoas se inscreveram. Fato este preocupante, visto que muitas famílias acabam sendo reprovadas nos quesitos exigidos para conceder o financiamento. A funcionária da secretaria informou que precisariam de pelo menos umas 200 inscrições e que há demanda, mas as famílias preferem morar na sede e não no Distrito. Mesmo aqueles que trabalham na usina de açúcar e álcool preferem deslocar-se diariamente a residir no distrito. Portanto não há a certeza da construção das casas.

Já o Departamento de Obras não confirma a implantação das moradias e tem dúvidas sobre o local exato onde as mesmas serão construídas. A figura 35 traz a

provável localização do empreendimento onde se pode observar que ainda não são utilizados os terrenos vagos e que já estão loteados.

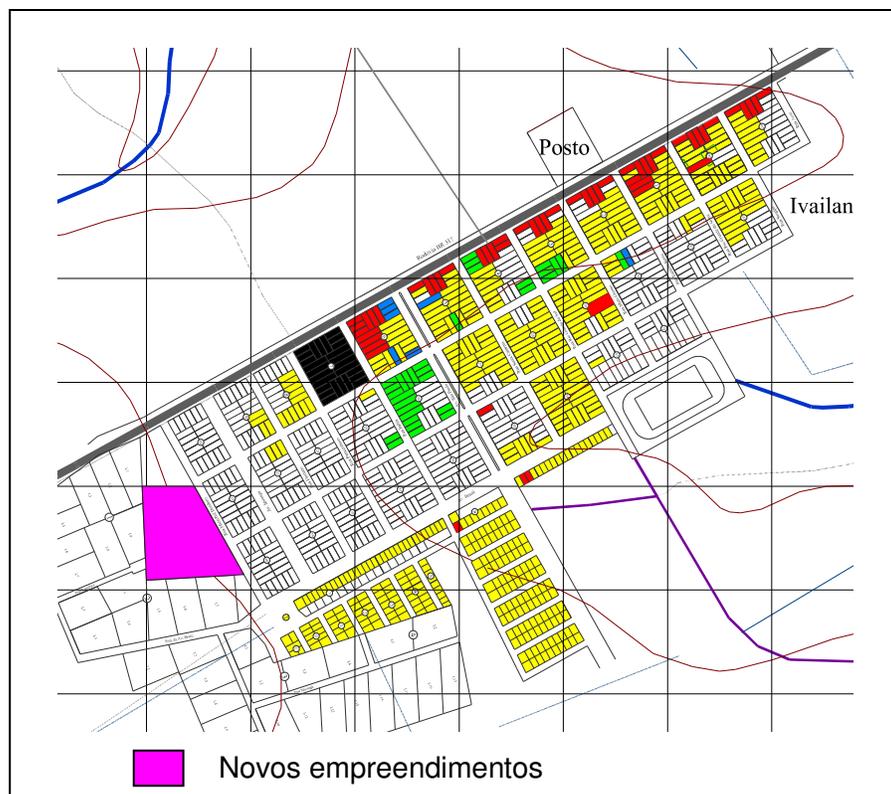


Figura 35 - Localização dos novos empreendimentos habitacionais no Distrito de Ivailândia.

Fonte: Plano Diretor, 2006.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

Mapa sem escala

De acordo com informações obtidas no departamento de obras, havia uma negociação para a compra de um terreno onde seriam implantadas moradias sociais, mas não soube confirmar quantas unidades estavam previstas, que a aquisição do terreno não se concretizou e que os motivos podem estar relacionados com problemas com o proprietário do terreno do imóvel (informação da secretaria de ação social). Foi relatado ainda o setor procurava seguir a determinação contida no Plano Diretor para a expansão urbana.

Para a sede há uma total de 600 inscrições de acordo com a secretaria social.

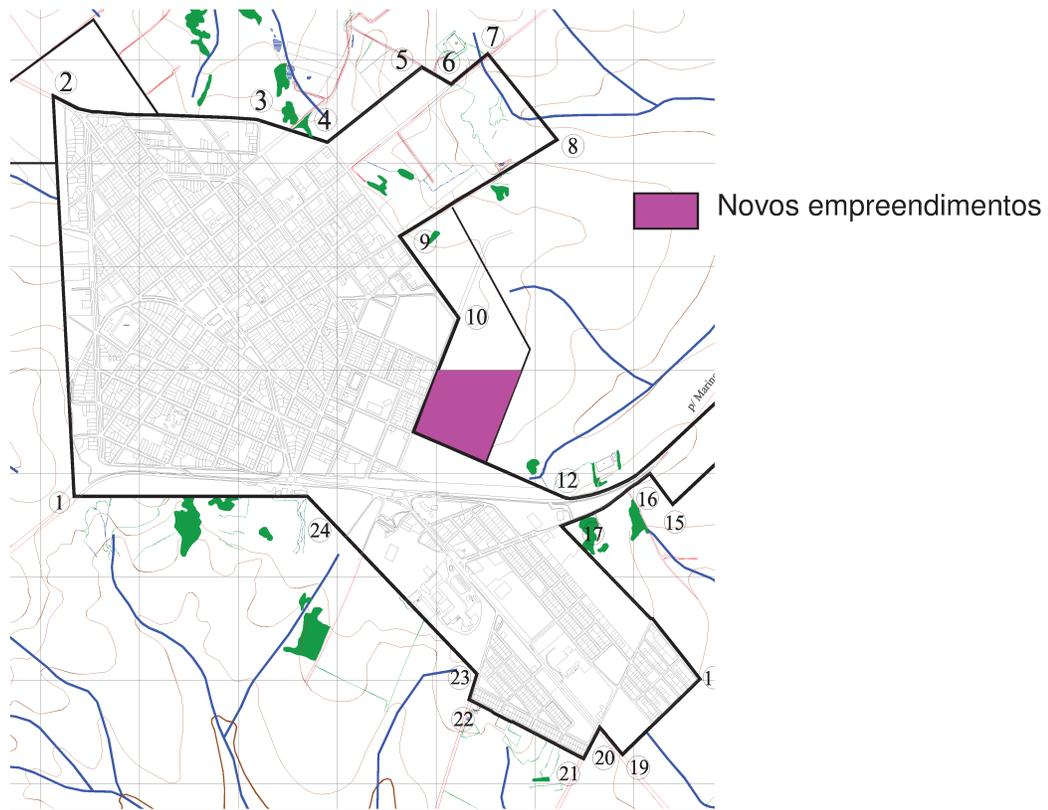


Figura 36 - Localização dos novos empreendimentos habitacionais na sede do Município de Engenheiro Beltrão.

Fonte: Plano Diretor, 2006.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora  
Mapa sem escala

Nesse primeiro contato com os funcionários da prefeitura, procurou-se averiguar qual o padrão de atendimento à questão habitacional, tanto na Secretaria de Ação Social como no Departamento de obras. Não existe um banco de terras, ou mesmo a delimitação de possíveis áreas. As ações são limitadas à disponibilidade de recursos e à liberação do empreendimento pela COHAPAR.

Na Secretaria de Ação Social foi questionado sobre o cadastro de interessados em habitação e de quanto tempo era atualizado, onde se obteve a informação de que não há um cadastro e que ele só é montado quando há casas “*pra sair*”, abrindo-se inscrições para quem pleiteia moradias.

Como já citado anteriormente, a COHAPAR distribuiu um questionário aos municípios com o objetivo de colher informações para o PEHIS. As informações se

desencontram, foi afirmado que o município não possuía cadastro, mas mesmo assim o questionário foi respondido que havia 600 famílias inscritas para obtenção de habitação social. Talvez por esse fato existem questionamentos relativos aos números divulgados pelo PEHIS.

O jornal *Tribuna do Interior* publicou uma reportagem em 07/09/2011 intitulada “Engenheiro Beltrão lança projeto de moradias” o qual anunciava a doação de materiais de construção para famílias de baixa renda. O programa “Minha Família, Minha Casa, Minha Vida” previa, além da doação do material de construção, toda a documentação, projeto e acompanhamento técnico da obra. A família deve fornecer o terreno e a mão-de-obra. As casas serão construídas em alvenaria e terão 30,76m<sup>2</sup> e a prefeitura pretende desembolsar R\$ 7 mil por unidade. A Secretaria de Ação Social informou que o programa está na fase de cadastro e que as famílias serão selecionadas pela renda e pelas informações contidas na ficha de cadastro. Quem fará a seleção é a Assistente Social, baseada nas fichas e em visitas *in loco*.

Apesar de, na entrevista que concedeu ao jornal, o prefeito Elias Lima (2011) afirmar que serão construídas muitas casas no município através do programa do Governo Federal, não se obteve maiores informações nem no Departamento de Obras nem na Secretaria de Ação Social.

Acerca do PMCMV, foram feitos contatos com a empresa executante, mas não houve retorno.

### **Plano Diretor**

O PDP de Engenheiro Beltrão foi concluído e aprovado pela Câmara Municipal em 2007. A tabela a seguir traz o resumo dos itens e legislações que abordam a HIS no município.

Tabela 52 – Abordagem de HIS contida no PDP do município de Engenheiro Beltrão

	Temas de Análise	Prevê HIS	Observações e Instrumentos
1.	Estrutura Organizacional	sim	Criação do Setor de Gerenciamento da HIS

2.	Diretrizes e proposições	Sim	Estoque de terras; Programas habitacionais; Criação de setor habitacional.
3.	Estatuto da Cidade	Sim	Parcelamento, edificação ou utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo; Direito de superfície; Operações Urbanas Consorciadas; Estudo de Impacto de Vizinhança; Direito de preempção; Concessão de uso especial para fins de moradia.
4.	Lei do Plano Diretor	Sim	Define ZEIS e afirma que a Lei de Zoneamento estabelecerá critérios para sua ocupação.
5.	Lei de Zoneamento	sim	Delimita ZEIS; Define indicadores de uso e ocupação do solo.
6.	Lei do Parcelamento do Solo	sim	Apresenta dois modelos de parcelamento com a finalidade social.
7.	Processo de Planejamento e Gestão	Nada consta	Nada consta
8.	PAI - Plano de Ação e Investimentos	sim	Construção de unidades habitacionais.
9.	PLHIS	Não possui	Não possui

Fonte: Plano Diretor Participativo do Município de Engenheiro Beltrão.

Os itens da Estrutura Organizacional, Diretrizes e Proposições e a Lei do Plano Diretor apresentaram abordagem idêntica ao do município de Araruna.

### Estatuto da Cidade

Os instrumentos Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia possuem exatamente a mesma redação da lei de Araruna. O Direito de Preempção difere nos arts. 48 e 49, quando estabelece um número maior de necessidades de áreas para o município e define as áreas de incidência do instrumento:

**“Art. 48º –** O Direito de Preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:  
I – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;  
II - constituição de reserva fundiária;  
III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;  
IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;  
V - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;  
VI - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental”.

**“Art. 49º – As áreas em que incidirá o Direito de Preempção estão delimitadas em lei municipal específica, que deverá enquadrar as áreas nas finalidades enumeradas pelo artigo anterior. Localizado no mapa de zoneamento como áreas de interesse público”. (LPD do município de Engenheiro Beltrão, 2007).**

O conteúdo do Direito de Superfície segue a seção VII do Capítulo II do Estatuto da cidade, acrescentando o art. 55, autorizando o município a receber e conceder o instrumento diretamente ou por meio de seus órgãos, empresas ou autarquias, nos termos do art. 21 do Estatuto com o objetivo de viabilizar a implementação de diretrizes constantes na Lei do Plano Diretor. O parágrafo único define que o instrumento poderá ser aplicado em todo o território do municipal.

O texto que regulamenta as Operações Urbanas Consorciadas é idêntico ao da Seção X do Estatuto da Cidade, apresentando a mais o art. 45 onde afirma que o instrumento deverá ser previamente aprovado pelo Conselho do Plano Diretor antes de ser enviado à Câmara Municipal.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) menciona a HIS quando estabelece no art. 61 que o município poderá solicitar como condição para aprovação do projeto a execução de melhorias na infraestrutura e equipamentos comunitários um percentual de habitação de interesse social no empreendimento. O restante do conteúdo se apresenta muito próximo ao da Lei 10.257/2001.

### Lei de Zoneamento

A Lei de Zoneamento de Engenheiro Beltrão segue os mesmos moldes de Araruna. Define a ZEIP – Zona Especial de Interesse Público; ZEUE – Zona Especial de Urbanização Específica; e Zona Especial de Proteção Ambiental. A Zona Especial de Urbanização Específica não se refere às Vilas Rurais, mas sim ao comércio ambulante que se formou ao longo da Rodovia no Distrito de Ivailândia. A ZEIP destina-se à instalação de equipamentos urbanos (praças, escolas, creches, postos de saúde; instalações esportivas), podendo ainda acolher incubadoras industriais e Habitação de Interesse Social.

Afirma a lei no Art. 19:

“As Zonas Especiais terão regulamentação própria quando assim determinar o Poder Público Tutelar, cabendo à Prefeitura Municipal fazer cumprir as exigências mínimas por esta Lei estatuídas, no que couber, ou intervir sempre

que, nestas zonas, atividades ou práticas forem contrárias ao espírito desta Lei...”(lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município, p.91).

A tabela de Parâmetros não fixa valores para a ZEIP no caso da implantação de habitação social. Afirma ainda que a mesma “sofrerá regulamentação especial quando da sua ocupação” (idem, p.100).

A seguir o mapa de zoneamento da área urbana e a demarcação das áreas acima descritas.

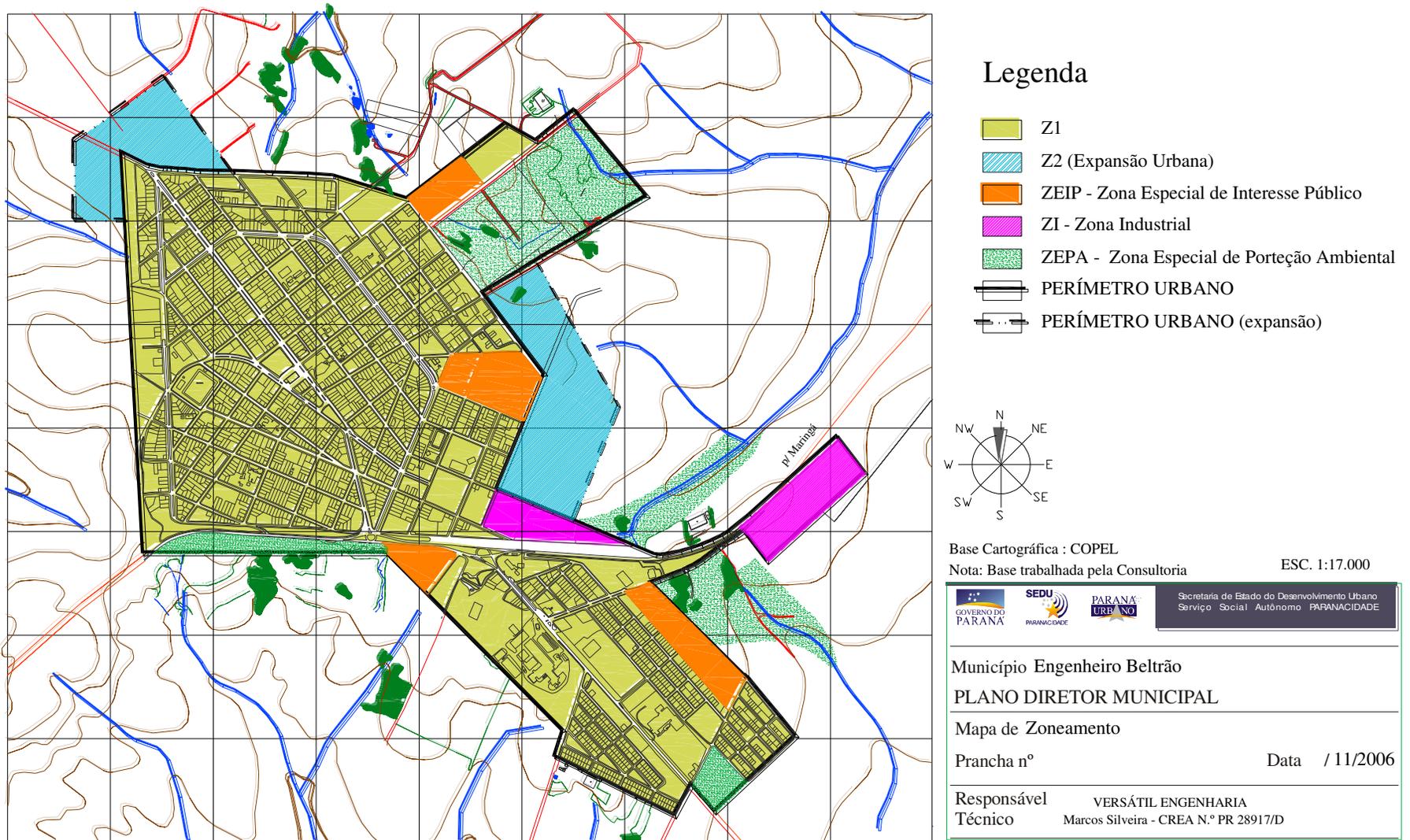


Figura 37 - Mapa de Zoneamento do Município de Engenheiro Beltrão  
 Fonte: Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do Município de Engenheiro Beltrão  
 Nota: Mapa sem escala

## Lei do Parcelamento do Solo e Processo de Planejamento e Gestão

A Lei do Parcelamento do Solo e o Processo de Planejamento e Gestão apresentam conteúdo idêntico às leis do município de Araruna.

## PAI – Plano de Ação e Investimentos

A princípio a introdução do PAI de Engenheiro Beltrão segue o de Araruna, diferenciando-se apenas nas tabelas apresentadas e no número de unidades a serem construídas, discriminados na tabela a seguir.

Tabela 53 – Ações do Plano para o município de e Engenheiro Beltrão

AÇÃO	ANO	CUSTO	ÓRGÃO DE FOMENTO
Construção de 100 unidades habitacionais	1	R\$ 1.200.000,00	Prefeitura Municipal/CEF/Mcidades
Construção de 100 unidades habitacionais	3	R\$ 1.200.000,00	Prefeitura Municipal/CEF/Mcidades
Construção de 100 unidades habitacionais	5	R\$ 1.200.000,00	Prefeitura Municipal/CEF/Mcidades

Fonte: Dados trabalhados pela pesquisadora a partir de dados do Plano Diretor de Engenheiro Beltrão.

### **4.3 - Farol**

O município possui 2 empreendimentos sociais com processos em andamento (ainda não foram licitados), 30 unidades do PMCMV (Terra Nova III) e mais 27 moradias pelo FGTS (Terra Nova II). Segundo dados da prefeitura, em fevereiro último foram entregues outras 30 casas do programa Minha Casa Minha Vida, a primeira etapa do Conjunto Habitacional Terra Nova. Apesar do art. 9º da Lei de Parcelamento do Solo, que trata dos requisitos urbanísticos, determinar que todas as vias públicas dos novos loteamentos devem receber no mínimo meio-fio, rede de abastecimento de água, galerias de água pluviais, rede de energia elétrica e iluminação pública, a marcação das quadras e lotes e, em casos de áreas erosivas, pavimentação, o Conjunto Habitacional Terra Nova I não possui meio-fio, galerias de águas pluviais, calçamento público e pavimentação, conforme demonstra a figura 38. Abordar o tema da

mobilidade urbana neste bairro é tarefa impossível, nem mesmo existe arborização urbana.

As áreas em questão foram previstas no plano diretor e estão assinaladas no mapa de zoneamento como ZEIS. Segundo a consultoria que elaborou o plano, esta área já era de propriedade da prefeitura, fato relevante quando da elaboração do zoneamento.



Figura 38 – Conjunto Habitacional Terra Nova I  
Fonte: acervo pessoal da pesquisadora

De acordo com informações fornecidas pela prefeitura, o déficit habitacional do município está em torno de 250 moradias. Foi apurado que o setor social mantém o cadastro de famílias requerentes de habitação social atualizado, embora a chamada e seleção das famílias só é realizada na certeza de conclusão do empreendimento. Ainda citando as informações colhidas, 3 setores trabalham com a questão habitacional, o planejamento (ligado ao gabinete da prefeita), a ação social e o de obras.

A COHAPAR atuou na área rural com 30 unidades pelo PNHR.

Para o município de Farol não foi possível apresentar a tabela com os empreendimentos realizados em conjunto com a COHAPAR devido a indisponibilidade dos dados no site da companhia.

O plano diretor faz menção a uma área de ocupação irregular localizada mais ao sul da malha urbana, a Vila Mendes, mas não aborda quais ações devem ser tomadas pelo poder público para a sua resolução. A Vila Mendes é citada duas vezes na ATI – Avaliação Temática Integrada, em uma delas afirma que são 20 famílias e na outra, 22. Nem as Diretrizes e Proposições nem o PAI – Plano de Ação e Investimento fazem qualquer alusão a esta ocupação. Posteriormente as famílias da Vila Mendes foram retiradas e alocadas em uma área de propriedade da prefeitura e recebeu o nome de Conjunto Vida Nova.

O município conta com 2 empreendimentos particulares, em avançado estágio, com energia elétrica, abastecimento de água, meio-fio e um deles já pavimentado, ambos localizados próximos à malha urbana. Em busca por maiores informações acerca destes loteamentos particulares, nada foi esclarecido. O setor de obras não tinha conhecimento de quantos lotes, suas dimensões e nem sobre o andamento do processo para aprovação, sugerindo que o setor de tributação detinha maiores informações. Na tributação foi informado que o funcionário responsável por estas questões não trabalhava mais na prefeitura e que o contato não poderia responder às questões por não saber sobre os loteamentos.

O empreendimento 1 está marcado no mapa como uma Z2, ou seja, destina à expansão urbana e o empreendimento 2 como uma ZEIS.

Foi então realizado contato com as empresas executoras dos empreendimentos. O loteamento marcado como n.º 1 na figura 39, possui 50 lotes com dimensões de 275,00m<sup>2</sup> (25x11), sendo que 10 deles já estão sendo comercializados e 40 aguardam a conclusão da infraestrutura. A empresa informou que os primeiros lotes foram vendidos a R\$ 35.000,00 cada, mas que passaram a custar de R\$ 38.000,00 a R\$ 40.000,00 cada.

Não foram encontradas informações acerca do empreendimento 2.

A Figura 39 demonstra a localização dos empreendimentos sociais e os particulares.



Figura 39 – Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do Município de Farol.

Fonte: Plano Diretor, 2006.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

Mapa sem escala

## **Plano Diretor**

No material fornecido pelo PARANACIDADE o plano diretor data de novembro de 2006. A abordagem de HIS contida na legislação urbanística básica está discriminada na tabela 54.

Tabela 54 – Abordagem de HIS contida no PDP do Município de Farol

Temas de Análise		Prevê HIS	Observações e Instrumentos
1.	Estrutura Organizacional	Nada consta	Criação do Setor de Gerenciamento da Habitação de Interesse Social,
2.	Diretrizes e proposições	sim	Regularização fundiária; Estoque de terras; Convênios com o Estado e a União.
3.	Estatuto da Cidade	sim	Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; Direito de Preempção; Concessão de Direito Real de Uso; Concessão de Uso Especial para fins de Moradia;
4.	Lei do Plano Diretor	sim	Define ZEIS e afirma que a Lei de Zoneamento estabelecerá critérios para sua ocupação.
5.	Lei de Zoneamento	sim	Delimita ZEIS; Define indicadores de uso e ocupação do solo.
6.	Lei do Parcelamento do Solo	sim	Apresenta dois modelos de parcelamento com a finalidade social.
7.	Processo de Planejamento e Gestão	sim	Nada consta
8.	PAI - Plano de Ação e Investimentos	sim	Aquisição de terreno; Construção de unidades habitacionais.
9.	PLHIS	não possui	não possui

Fonte: Plano Diretor Participativo do Município de Farol.

O município de Farol não possui um setor exclusivo para os assuntos habitacionais, mas prevê a criação de um dedicado ao gerenciamento de HIS.

O item das Diretrizes e Proposições aborda a habitação social em três frentes:

I - Aquisição de terrenos para formação de estoque de terras;

II - Articulação com órgãos estaduais e federais para a formulação de políticas comuns;

III - Programas de política habitacional voltados para a população de baixa renda, com a oferta de terrenos e moradias próximas ao centro urbano onde a cidade se desenvolve, garantindo o acesso da população aos locais de oferta de empregos.

Estas diretrizes desdobram-se em ações a longo, médio e curto prazos. A criação do Setor de Gerenciamento da Habitação de Interesse Social, vinculado ao Departamento de obras do município, faz parte do item III acima descrito, mas não está relacionado no Plano de Ação e Investimentos.

Um desses desdobramentos diz respeito à regularização fundiária: “Programa Municipal de regularização fundiária em conjunto com as Secretarias afins”, mas em nenhum momento essas áreas são descritas ou mapeadas na Avaliação Temática Integrada.

Na consulta às leis aprovadas pela Câmara Municipal, as Diretrizes e Proposições, a Lei do Plano Diretor, o Processo de Planejamento e Gestão e o PAI – Plano de Ação e Investimentos não estão relacionadas, ou seja, não foram consideradas para a aprovação.

### Estatuto da Cidade

O art. 50 da lei do Plano Diretor afirma que as áreas onde incidirá o Direito de Preempção são objetos de lei Específica e que as mesmas estão assinaladas no mapa de zoneamento como áreas de interesse público.

Para o instrumento do IPTU progressivo no tempo, não foi delimitada área de incidência e o seu conteúdo não difere de outros municípios que fazem parte da pesquisa.

O Capítulo IV – Dos Instrumentos de Regularização Fundiária lista três instrumentos: A Usucapião Urbano, regulamentado pelo Estatuto da Cidade; a concessão do direito real de uso, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 271/67; e a concessão de uso especial para fins de moradia, que mereceu uma seção com quatro artigos e que segue a mesma linha dos municípios de Araruna e Engenheiro Beltrão.

### Lei do Plano Diretor

O art. 31 afirma que são Diretrizes do Ordenamento Territorial: “XVIII – Garantir “cidade” a todos os habitantes, não criando áreas distantes dos centros de serviços;” (lei do Plano Diretor do município de Farol). Fato este desconsiderado na Lei de Zoneamento.

A LPD define as Zonas Especiais de Interesse Social e tem como diretrizes:

- Art. 42º.** – São diretrizes das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS:
- I - permitir a inclusão urbana de parcelas da população que se encontram à margem do mercado legal de terras;
  - II - possibilitar a extensão dos serviços e da infra-estrutura urbana nas regiões não atendidas;

III - garantir a qualidade de vida e equidade social entre as ocupações urbanas.”  
(PD do município de Farol, pg. 66).

Delega ainda à Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano, a função de estabelecer critérios para delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social.

### Lei de Zoneamento

Como anunciado na LPD, a lei de Zoneamento define e institui parâmetros para as Zonas Especiais de Interesse Social: “Art. 20º - Denomina-se Zona Especial de Interesse Social aquela a qual o poder público poderá dispor para a instalação de Habitação de Interesse Social.” (Lei de Zoneamento do Município de Farol, pg. 103).

A lei de zoneamento determina também a Zona Especial de Interesse Público, “onde o poder público poderá dispor para a instalação de equipamentos urbanos, tais como praças, escolas, creches, postos de saúde e instalações esportivas.”(Lei de Zoneamento do município de Farol, p. 103).

Define ainda uma terceira zona: “**Art. 22º** - Ficam considerados Zona Especial Proteção Ambiental a área delimitada no mapa de zoneamento parte integrante desta lei, destinada à conservação dos recursos naturais notáveis, com vistas à manutenção do equilíbrio ecológico...”(lei de zoneamento do município de Farol, p.103). Esta zona está subdividida em: a) ZE1 – Zona Especial de Preservação Ambiental; e b) ZE2 - Zona Especial do Parque do Lago.

Na ZEIS é permitido o uso para Residência Unifamiliar de interesse social; Comercio e serviço vicinal e de bairro; e Uso misto. O anexo II – Tabela de Indicadores define como lote mínimo 200,00m<sup>2</sup>, frente mínima de 10m, taxa de ocupação de 75%, gabarito 2 e coeficiente de aproveitamento 1. A COHAPAR trabalha com lotes mínimos acima de 200 m<sup>2</sup>.

A figura 40 apresenta o mapa de zoneamento com a delimitação das ZEIS, ZEPA e ZEIP. Observa-se nele o distanciamento da zona especial de interesse social da malha urbana e, no confronto com o mapa de uso do solo (figura 41) e com o mapa de localização dos conjuntos habitacionais existentes, comprova-se a formação de vazios urbanos.

Em relação às ZEIS, em parte o plano diretor foi cumprido, ou seja, uma das áreas destinadas à habitação social foi ocupada.

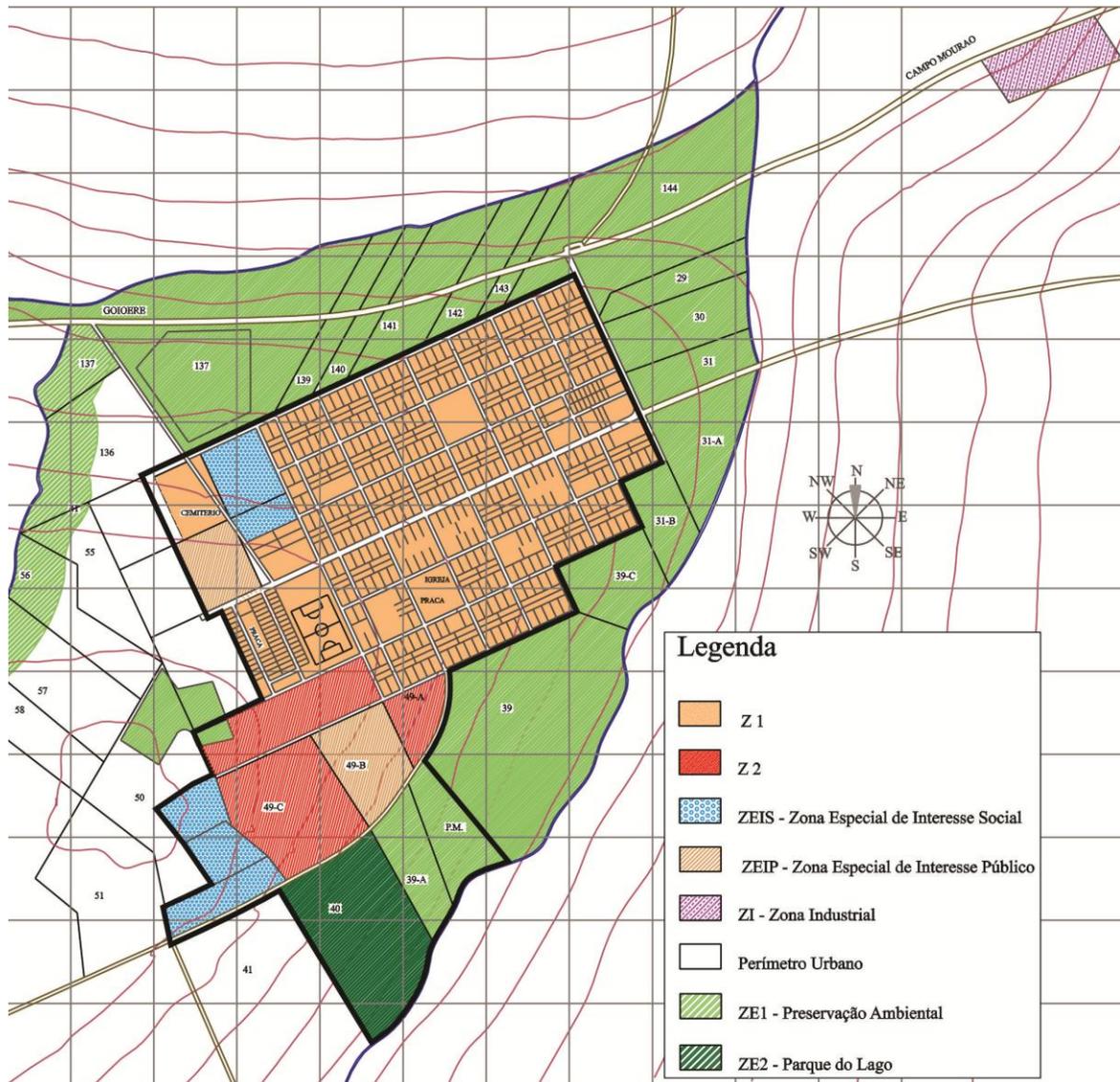


Figura 40 – Mapa de Zoneamento do Município de Farol  
Fonte: Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do Município de Farol  
Nota: Mapa sem escala



Figura 41 – Mapa de Uso e ocupação do Solo urbano do Município de Farol  
 Fonte: Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do Município de Farol  
 Nota: Mapa sem escala

### Lei do Parcelamento do Solo

A Lei do Parcelamento do Solo apresenta conteúdo idêntico à lei do município de Araruna.

### Processo de Planejamento e Gestão

O item 3 do processo de planejamento e Gestão trata da Restruturação da Administração da prefeitura Municipal determina:

- Aproximar os conselho municipal do meio ambiente e Conselho Municipal de Desenvolvimento;
- Garantir que o conselho municipal de defesa civil permaneça com suas mesmas atribuições em situações de emergência, calamidade e sinistros.
- Instalar o Conselho Municipal de Desenvolvimento para acompanhamento, controle da implantação e gestão. (Processo de Planejamento e Gestão do Município de Farol).

Apesar das Diretrizes e Proposições determinarem a criação de um setor exclusivo para o gerenciamento da HIS, o item em questão afirma: “Com relação aos demais órgãos de assessoramento da estrutura administrativa da prefeitura municipal, permanece como estão.”(Processo de Planejamento e Gestão do Município de Farol, p.292).

### PAI – Plano de Ação e Investimentos

De acordo com o Plano Diretor do Município de Farol, o Plano de Ação e Investimentos: “...consiste em uma apresentação sistemática da distribuição dos recursos públicos [...] resultou em um conjunto de medidas com valores financeiros aproximados que irão direcionar as obras e investimentos públicos.”(p. 304).

Afirma ainda que seus objetivos são os de racionalizar os investimentos públicos com vistas a uma melhor distribuição dos recursos levando em conta os anseios da comunidade em geral e do poder público local.

O PAI – Plano de Ação e Investimentos de Farol apresenta uma planilha com as ações, valores e fontes de recursos para cada um dos próximos cinco anos

consecutivos à aprovação do Plano Diretor. A HIS está relacionada no 4º e 5º anos. No quarto ano está prevista a Aquisição de terreno para a construção de unidades habitacionais; e para o quinto ano foi determinada Construção de 50 unidades habitacionais.

Nada consta acerca da criação do setor de Gerenciamento da Habitação de Interesse Social.

#### **4.4 - Goioerê**

O município de Goioerê é o segundo mais populoso da Mesorregião Centro-Ocidental, o maior entre os municípios selecionados e o único que possui uma Assessoria de Planejamento, onde foi realizado o primeiro contato. A cidade também possui empreendimento habitacional social não executado por entidades públicas. O Jardim Universitário foi construído por empresa particular de construção civil através da COHESMA – Cooperativa Nacional de Produção de Moradias - e possui 500 unidades em 18.012,50m<sup>2</sup>. Datado da década de 1980 e segue o padrão de localização da habitação social: afastado da malha urbana. O Jardim Cidade Alta e o Nova Esperança (atual Tropical) seguem a mesma linha. O Conjunto Mutirão e o Águas Claras são provenientes da retirada de população das margens do Arroio Shimidt, assim como o Galiléia. A tabela 55 apresenta os conjuntos habitacionais constantes no município de acordo com a COHAPAR.

Assim como em outros municípios, o levantamento sobre a demanda habitacional social e a manutenção de um cadastro de famílias só são executados quando há eminência de empreendimentos. Não há um levantamento de possíveis áreas aptas a receber as moradias. A Assessoria de Planejamento e a Secretaria de Ação Social não mantêm fluxo de informações com vistas à implantação de Habitação Social e nem mesmo quando há liberação de recursos, a integração entre os dois setores não se dá na sua totalidade, ou seja, o planejamento não sabe nada sobre as famílias e a ação social não tem notícia da tipologia das casas.

Tabela 55 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Goioerê

Empreendimento	Unid	Conclusão	Programa
Jardim Cidade Alta	149	Set/80	Convencional
Isoladas	12	1988	FICAM
Conjunto Mutirão	54	Jan/86	Mutirão – Casa da Família
Moradias Jaracatiá (Distrito de Jaracatiá)	19	Abr/89	Mutirão – Casa da Família
Flor do Oeste	43	Abr/2000	Vila Rural
Progresso	51	Dez/99	Vila Rural
Água Claras	135	Dez/92	Mutirão – Casa da Família
Nova Esperança	192	Mar/97	Casa da Família - Autoconstrução
Jaracatiá II (Distrito de Jaracatiá)	21	Out/2009	Casa da Família - Caução
Totalização			
- Unidades: 676			
- Empreendimentos: 09			
Fonte: COHAPAR, 2010			

O município conta com três empreendimentos de moradias em curso, dois através de instituições públicas e um particular. Com recursos do Ministério das Cidades e construção das casas pela prefeitura, está em andamento o Jardim das Américas, fruto do desfavelamento, com 46 unidades onde a habitação é doada, visto a característica da *população* beneficiada e a sua renda.

O outro empreendimento é da COHAPAR. O projeto de lei de doação do terreno já foi aprovado pela Câmara Municipal e a sede do órgão em Curitiba já está operacionalizando o empreendimento que atenderá famílias de baixa renda (até três salários mínimos) em 105 unidades habitacionais. As áreas de implantação das moradias são contíguas à malha urbana, ocupando vazios urbanos. A figura 42 traz a localização dos empreendimentos.

A iniciativa privada está construindo, através do Programa Minha Casa Minha Vida, 39 unidades habitacionais para famílias com renda de R\$ 1.200,00 a R\$ 1.600,00. Segundo o responsável pelas moradias, a prefeitura não teve participação através de contrapartida, todos os recursos foram disponibilizados pelo construtor que, após o findar da obra, venderá as unidades.

Os mapas são provenientes do Plano Diretor, aprovado em 2007. De acordo com o Chefe da Divisão de Engenharia, a base cartográfica do município está

desatualizada, até mesmo os mapas utilizados no Plano Diretor não contêm toda a malha urbana. Foi questionado acerca da Base Cartográfica que a COPEL – Companhia Paranaense de Energia Elétrica fornece aos municípios que estão elaborando o Plano Diretor. O chefe do setor comunicou que a instituição não liberou a base, nem com o pedido oficial da Prefeitura.

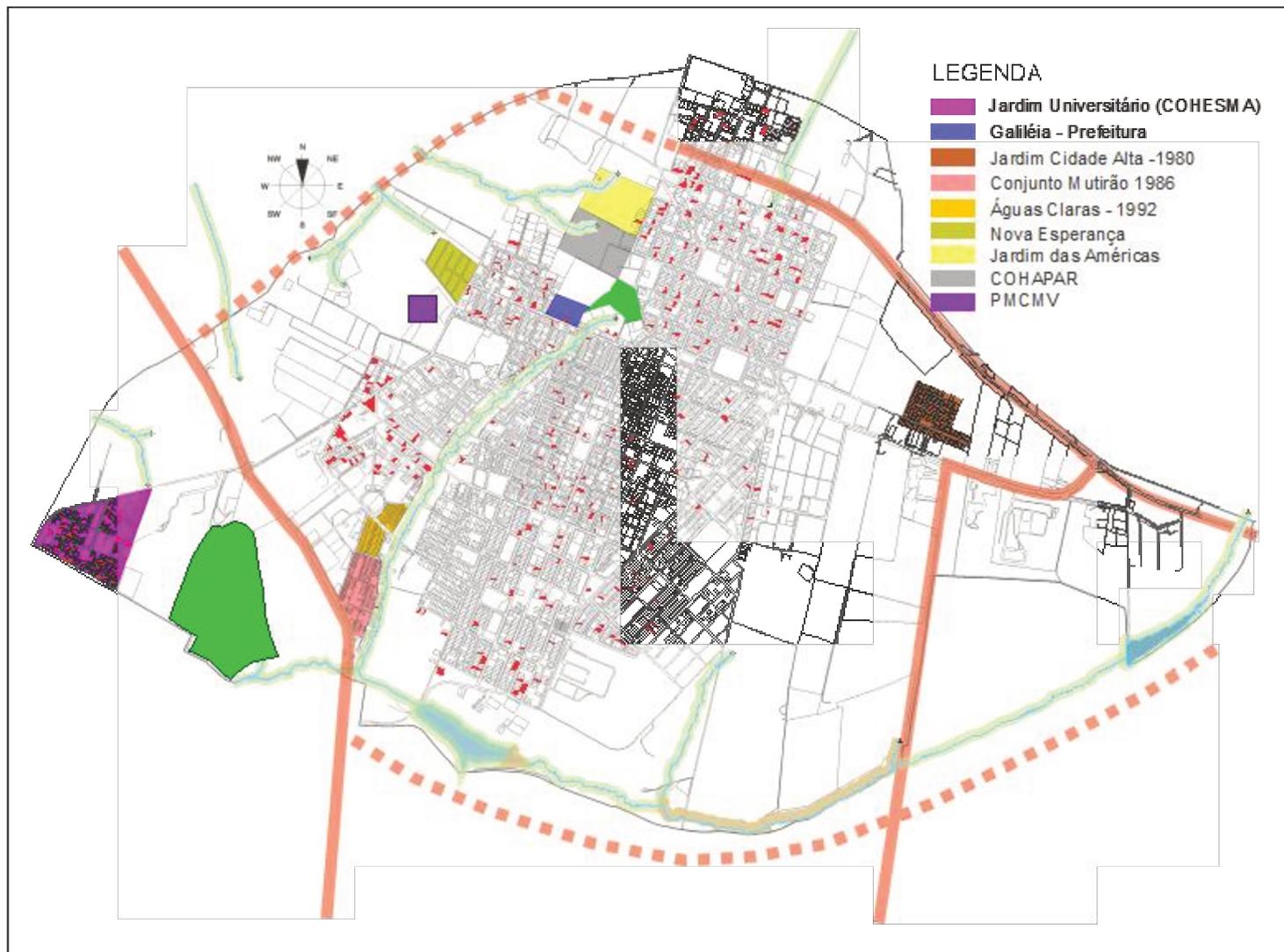


Figura 42 – Mapa de localização dos novos empreendimentos habitacionais do Município de Goioerê.

Fonte: Plano Diretor, 2006.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora  
Mapa sem escala

## Plano Diretor

O Termo de Referência fornecido pelo PARANACIDADE era destinado às consultorias contratadas para a elaboração do plano diretor e às equipes das prefeituras caso alguma delas optassem pelo seu corpo técnico para a execução do plano. Nele, como já elucidado, continham as regras a serem seguidas desde como proceder no processo de licitação para contratação da consultoria até os itens mínimos que deviam constar nos planos elaborados.

Mesmo com esta orientação, o plano diretor de Goioerê deixou de apresentar um item, o Processo de Planejamento e Gestão e agrupou o zoneamento e o parcelamento em uma única lei: Parcelamento, Uso e ocupação do solo. Apresentou o Código Ambiental, item não constante no Termo de Referência.

A seguir a tabela com a relação dos itens pesquisados no plano diretor.

Tabela 56 – Abordagem de HIS contida no PDP do Município de Goioerê

Temas de Análise		Prevê HIS	Observações e Instrumentos
1.	Estrutura Organizacional	Sim	Mantém a estrutura atual
2.	Diretrizes e proposições	sim	Política habitacional
3.	Estatuto da Cidade	sim	Parcelamento, edificação ou utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo; Direito de preempção; Outorga onerosa do direito de construir; Transferência do direito de construir; Operações Urbanas Consorciadas.
4.	Lei do Plano Diretor	sim	Define AEIS; Construção de moradias; Acesso a lotes infraestruturados pela população de baixa renda; Concessão de incentivos e isenções fiscais.
5.	Lei de Zoneamento	sim	Define Solo Urbano de Interesse Social; Define indicadores de uso e ocupação do solo.
6.	Lei do Parcelamento do Solo	sim	Apresenta regulamentação para empreendimentos sociais
7.	Processo de Planejamento e Gestão	Nada consta	Não apresentam item exclusivo; Algumas definições constam na LPD.
8.	PAI - Plano de Ação e Investimentos	sim	Elaboração de planos; Reurbanização de áreas de invasão.
9.	PLHIS	Não possui	Não possui

Fonte: Plano Diretor Participativo do Município de Goioerê.

O município manteve a sua estrutura organizacional, Secretaria de Viação, Obras Públicas, Urbanismo e Habitação. Esta secretaria é dividida em três departamentos: Departamento de Manutenção, Obras Públicas e Habitação, Departamento Rodoviário e Serviços Industriais e Departamento de Serviços Urbanos. A Divisão de Casas Populares e Mutirão integra o Departamento de Manutenção, Obras Públicas e Habitação e é responsável pela HIS no município. Vinculado à Secretaria de Bem-estar Social está o Departamento de Assistência Social, onde está lotada a Divisão de Cadastro de Clientela e Encaminhamento, responsável pela HIS.

Nas Diretrizes e Proposições foi apresentada uma política habitacional, com ações voltadas para o planejamento, gestão e produção de moradias sociais. As propostas vão da elaboração de planos e projetos à criação de legislação urbanística específica para HIS e criação de AEIS. Define ainda a ocupação de vazios urbanos, formação de banco terras, cadastro de propriedades particulares passíveis de ocupação por habitação, desburocratização de setores afins com os procedimentos cartoriais e de aprovação (alvarás e habite-se). Muitas das ações propostas já são matérias de legislações e resoluções federais. E prevê ainda a construção de casas em parceria com órgãos estaduais e federais.

### Estatuto da Cidade

Os instrumentos do estatuto são mencionados no Art. 34 da LPD como instrumentos urbanísticos complementares da política de produção e organização do espaço, e devem ser regulamentados por lei específica.

O Capítulo X da referida lei trata do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano que, entre outras possui as seguintes atribuições:

- “I. Propor diretrizes, instrumentos, normas, prioridades da política municipal de desenvolvimento urbano, analisar e dar parecer nos processos referentes à:
    - a) Empreendimentos de grande impacto urbanístico;
    - b) Processos de transferência do direito de construir;
    - c) Operações urbanas;
    - d) Outorga onerosa;
    - e) Consórcio imobiliário;
    - f) Aplicação dos recursos financeiros do Fundo Urbanístico Municipal;
    - g) Empreendimentos habitacionais nas Áreas de Interesse Social”.
- (LPD do município de Goioerê, 2007).

É da alçada do Conselho ainda gerenciar a aplicação dos instrumentos urbanísticos citados pela LPD e “emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da lei n.º 10.257, de 2001...”(LPD do município de Goioerê, 2007).

### Lei do Plano Diretor

A lei do Plano Diretor dedica seis artigos à construção de uma política habitacional no Capítulo VII – Do Desenvolvimento Social. A seção I aborda a política em si, seus objetivos, competências do governo municipal e faz referências ao cumprimento da função social da cidade conforme diretrizes contidas na Lei Federal 10.257/2001. O art. 124 afirma:

**Art. 124** - O Município promoverá o acesso da população de baixa renda à habitação através de:

- I. Execução de programas de construção de moradias populares;
  - II. Promoção do acesso a lotes urbanizados, dotados de infra-estrutura básica, garantindo redes de fornecimento d'água e de energia elétrica, de esgotamento sanitário, coleta de lixo, limpeza e pavimentação das vias públicas, transporte coletivo, creches, escolas, unidades de saúde e de segurança, áreas verdes e de lazer e comércio, com ênfase ao fornecimento direto do produtor;
  - III. Urbanização, regularização e titulação de áreas ocupada por populações de baixa renda, respeitada a legislação específica.
- (LPD do município de Goioerê, 2007).

A Subseção I trata das Diretrizes da Política Municipal de Habitação. O art. 126 define os instrumentos básicos para a realização da política habitacional: delimitação e áreas de especial interesse social onde incidirá o direito de preempção ou desapropriação; imposto sobre a propriedade territorial progressivo; concessão do direito real de uso resolúvel; incentivos e isenções fiscais; incentivo à instalação de consórcios, cooperativas habitacionais e mutirões de iniciativa de comunidades de baixa renda.

Apesar de fazer parte de um capítulo da Lei do Plano Diretor, as diretrizes acima citadas estão descoladas de regulamentação. Não vincula os instrumentos a áreas específicas e nem como o poder público local poderá exercer o poder que lhe é concedido pela Lei; não fixa prazos e, dentro do título Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Municipal não há qualquer menção de como a prefeitura deverá se organizar para a operacionalização da nova política criada.

## Lei de Zoneamento

Com a maior população dentre os municípios pesquisados, Goioerê findou seu Plano Diretor em 2010. O zoneamento e o parcelamento do solo fazem parte da mesma Lei, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

A Lei classifica o solo urbano em: solo não urbanizável (SNU); solo urbano (SU); e solo urbanizável (UR). No interesse desta tese a abordagem será restrita ao solo urbano, que conta com dez subclassificações, entre elas o Solo Urbano de Interesse Social (SU-IS/1):

“Solo urbano de Interesse Social I (SU-IS/1): Constituem áreas desocupadas ou ocupadas inadequadamente, propícias para o uso residencial onde se incentiva a produção de moradia para faixas de renda média e baixa, especialmente mediante a formação de cooperativas habitacionais; consórcio imobiliário e/ou loteamento de interesse social;” (Alínea c do § 2, art. 7º da Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Goioerê, p. 4).

As áreas para expansão urbana estão também delimitadas e são classificadas em SUR-P, áreas a serem ocupadas dentro do espaço temporal do PD; e SUR-NP, onde a ocupação deverá acontecer após a vigência do Plano. Ambas estão sujeitas a qualquer uma das classificações definidas em Solo Urbano (SU).

O Art. 35 da mesma Lei fixa os parâmetros para o solo urbano de Interesse Social como o lote mínimo (210 m<sup>2</sup> e 270m<sup>2</sup> para as esquinas); frente mínima (7m); coeficiente de aproveitamento (1); recuo frontal mínimo (3m); recuos laterais; gabarito de altura (1 pavto); e taxa de ocupação (70%). Com os parâmetros acima descritos, fica impossível qualquer tipo de edificação onde, para o coeficiente 1 e taxa de ocupação de 70%, obrigatoriamente o gabarito de altura tem que apresentar mais de um pavimento. Em dezembro de 2009 uma lei complementar altera alguns parâmetros urbanísticos no Solo urbano de Interesse Social I, que passa a vigorar com os seguintes ditames: lote mínimo de 150 m<sup>2</sup> e 180m<sup>2</sup> para esquinas, e gabarito de altura de 4 pavimentos.

As áreas demarcadas como de Interesse social (SU-IS/1) abarcam tanto sítios ocupados como vazios e caracterizam-se pelo diminuto espaço físico destinado à construção de novas moradias se comparado, por exemplo, ao montante de terras reservadas à instalação de indústrias (SU-EI/2). Como grande parte da SU-IS/1 já está ocupada com moradias, obriga o poder público a dispor de outros locais para a implantação de habitação social que não está regulamentada como tal, incorrendo no

inconveniente de locar as moradias além da malha urbana, portanto distante dos locais de trabalho e oportunidades.

Observa-se ainda que os limites do perímetro urbano não estão delimitados no mapa de Classificação do Solo Urbano (figura 43) e que existem áreas indefinidas sem qualquer nomeação ou regulamentação, passíveis de interpretações diversas.

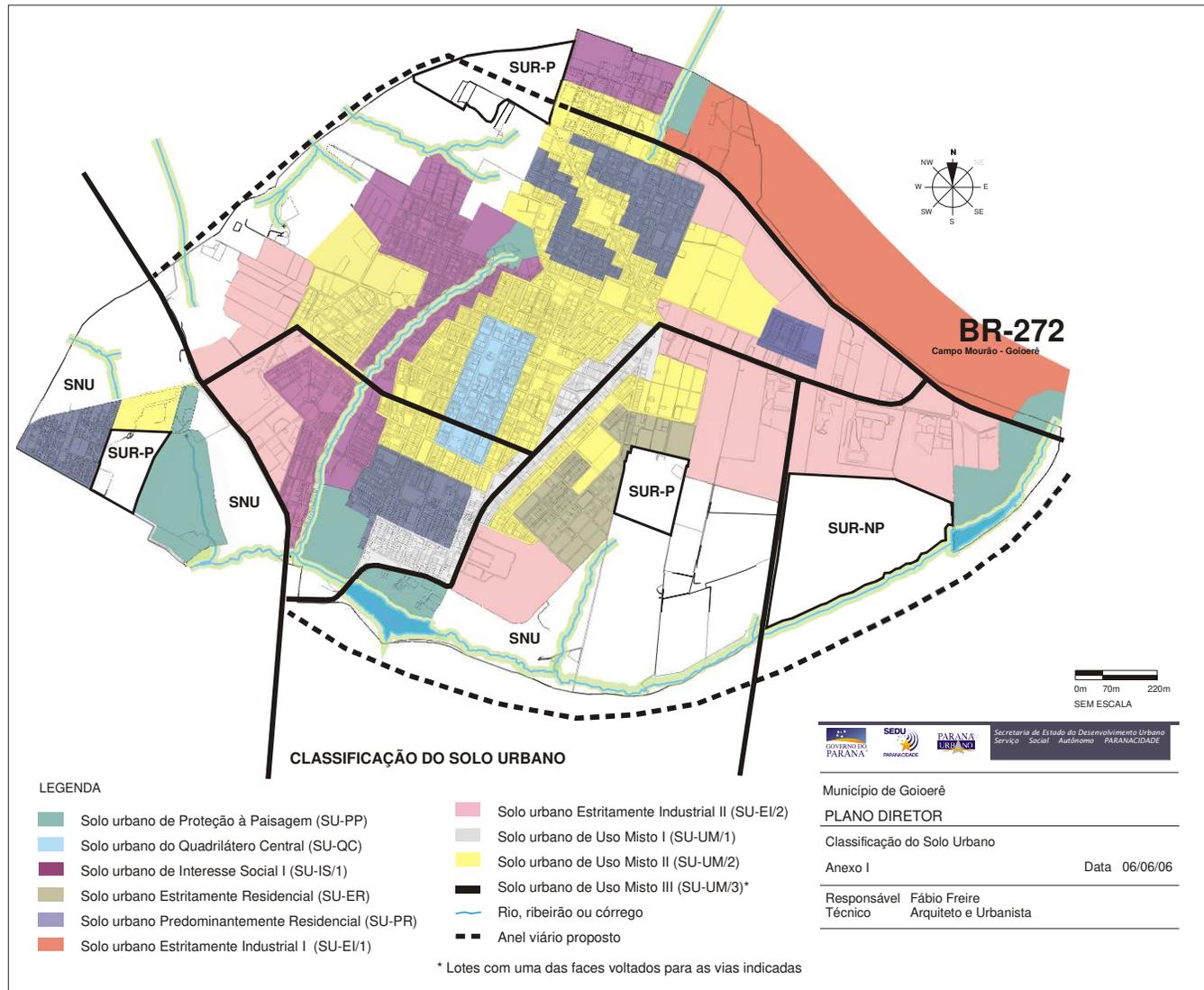


Figura 43 - Mapa de Zoneamento do Município de Goioerê  
 Fonte: Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do Município de Goioerê  
 Nota: Mapa sem escala

### Lei do Parcelamento do Solo

A Lei de parcelamento, Uso e ocupação do Solo apresenta uma subseção aos loteamentos sociais: Subseção III – Do Parcelamento do Solo em Áreas Especiais de Interesse Social. Nela É estabelecido que os loteamentos de Interesse Social só poderão ser aprovados dentro da zona Solo Urbano de Interesse Social (SU-IS/1) e devem atender à população com renda familiar de zero a três salários mínimos, ou para assentamento de famílias que ocupam áreas de risco, desde que vinculados a planos e programas habitacionais de iniciativa da Prefeitura Municipal ou entidade autorizada por lei. Afirma ainda que a aprovação destes loteamentos deve ser subordinada à apreciação prévia do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (LPD do município de Goioerê, 2007). Os empreendimentos sociais de iniciativa privada na SU-IS/1, ficam isentos do pagamento de IPTU por dois anos a contar da data de aprovação do loteamento.

### Processo de Planejamento e Gestão

Como já assinalado, o PDP de Goioerê não apresenta um item exclusivo dedicado ao tema como determina o TR. Apresenta algumas definições na Lei do Plano Diretor e não constrói qualquer tipo de indicador, cita que os mesmos devem fazer parte do Sistema de Informações para o Planejamento através de um Subsistema de indicadores socioeconômicos.

O art. 155 faz menção à gestão municipal e que a mesma compreende a realização de atividades voltadas ao desenvolvimento do município, em consonância com o artigo 2º do Estatuto da Cidade. O art. 156 afirma que a gestão municipal tem como objetivo o ordenamento das funções sociais da cidade, como garantia das “condições urbanas de bem-estar da população”. (LPD do município e Goioerê, 2007).

### PAI – Plano e Ação e Investimentos

Para o Plano de Ação o município de Goioerê apresentou apenas uma planilha com os projetos, custos e ano de execução. Acredita-se que deve haver um texto elaborado com as justificativas, mas não consta do material fornecido para a pesquisa.

Dentre as várias ações, destacam-se aquelas voltadas à Política Habitacional: 1) elaborar planos, programas e projetos urbanísticos; e 2) reurbanizar as áreas de invasão. São estimados custos da ordem de R\$ 540.000,00 entre 2006 e 2010. O item 1 descrito foi determinado para execução no ano de 2007 e o item 2 distribuído entre os cinco anos de vigência do PAI. Não há maiores especificações sobre as ações dos “Projetos Prioritários voltados à Política Habitacional”, como, por exemplo, quais áreas serão contempladas e qual são as obras e serviços a que se refere o termo “reurbanizar”.

#### 4.5 – Juranda

O município de Juranda não fugiu à regra de implantar conjuntos habitacionais em áreas rurais para depois integrá-las à malha urbana. Através da fig. 40 observa-se a grande quantidade de vazios onde poderiam ser locadas as moradias. Tanto este fato é possível, que a COHAPAR está implantando as novas unidades justamente em parte da área vazia. O empreendimento do PMCMV abriu mais uma frente urbana, esticando o perímetro embora, como demonstra a figura 45 a delimitação da área urbana é bastante ampla.

Tabela 57 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Juranda

Empreendimento	Unid	Conclusão	Programa
União	29	Jan/89	Mutirão – Casa da Família
Alto Alegre	46	Out/99	Vila Rural
Antônio Ramon	76	Em construção	Casa da Família - Caução
Juranda III	76	Em construção	Casa da Família – Hipoteca
Juranda II	25	Out/92	Mutirão – Casa da Família
Jardim União	31	Abr/92	Mutirão – Casa da Família
Primavera	12	Dez/93	Mutirão – Casa da Família
Bandeirantes	104	Jan/94	Mutirão – Casa da Família
João de Barro	56	Fev/98	Desfavelamento autoconstrução
Flor de Liz	53	Mai/99	Pró-moradia – autoconstrução
Caldas Novas	12	Mai/99	Pró-moradia – autoconstrução

Rio Verde	24	Abr/94	Mutirão – Casa da Família
Totalização			
- Unidades: 544			
- Empreendimentos: 12			
Fonte: COHAPAR, 2010			

A COHAPAR está viabilizando 154 unidades de 36m<sup>2</sup>, para famílias com renda de até um salário mínimo, 44m<sup>2</sup>, 52m<sup>2</sup> e 63m<sup>2</sup>, para uma renda familiar de um a cinco salários mínimos. Para o Minha Casa Minha Vida, estão previstas 30 unidades com 37,80m<sup>2</sup> para famílias com renda até R\$ 1.395,00.

De acordo com dados fornecidos pela prefeitura, não há um departamento específico para a habitação, sendo as ações coordenadas entre planejamento (assessoria do gabinete) e o departamento de Ação Social. O departamento é quem faz os contatos com a população interessada, faz o cadastramento das famílias, apura os dados sobre a situação das famílias e determina as prioridades. O planejamento tem a tarefa de elaborar os projetos necessários para pleitear os recursos necessários junto aos órgãos estaduais e federais e determina, conforme as necessidades, o local de instalação dos empreendimentos. O cadastro conta com 360 inscrições.

A figura 44 localiza os empreendimentos habitacionais na malha urbana.





Figura 45 – Mapa de evolução urbana do Município de Juranda.

Fonte: Plano Diretor, 2006.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

Mapa sem escala

## Plano Diretor

De acordo com os documentos disponibilizados, o PDP de Juranda foi finalizado em 2009. Os dados referentes à HIS contidos na Legislação Urbanísticas são apresentados na tabela a seguir.

Tabela 58 – Abordagem de HIS contida no PDP do Município de Juranda

Temas de Análise		Prevê HIS	Observações e Instrumentos
1.	Estrutura Organizacional	sim	Criação do Departamento de Planejamento Urbano e Habitação
2.	Diretrizes e proposições	sim	Construção de moradias; Urbanização e consolidação de loteamento irregular.
3.	Estatuto da Cidade	sim	Parcelamento, edificação ou utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo; Desapropriação com títulos da dívida pública; Direito de superfície; Direito de preferência; Outorga onerosa do direito de construir; Transferência de potencial construtivo; Operações Urbanas Consorciadas; Estudo de impacto de vizinhança; Concessão de uso especial para fins de moradia.
4.	Lei do Plano Diretor	sim	Define Zeis; Construção de moradias; Financiamento voltado à população de baixa renda; Criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Habitação.
5.	Lei de Zoneamento	Nada consta	Nada consta
6.	Lei do Parcelamento do Solo	Nada consta	Nada consta
7.	Processo de Planejamento e Gestão	Nada consta	Nada consta
8.	PAI - Plano de Ação e Investimentos	sim	Criação do Departamento de Planejamento Urbano e Habitação
9.	PLHIS	não possui	não possui

Fonte: Plano Diretor Municipal do Município de Juranda.

O município de Juranda prevê, no Plano de Ação e Investimentos, a criação do Departamento de Planejamento Urbano e Habitação com a responsabilidade, entre outras, por “programas habitacionais e preparação de convênios de qualquer natureza”.

As ações deste novo departamento vão desde a fiscalização de obras e aprovação de projetos à aprovação de loteamentos e emissão de alvarás. Afirma o PD:

“Contudo, à medida que o município passa a contar com uma legislação urbanística que, atenta para regulamentação da ocupação do solo urbano de forma ordenada e exige uma formalização dos processos de aprovação, será indispensável à adaptação da estrutura organizacional, criando o **Departamento de Planejamento Urbano e Habitação** e a **Divisão de Cadastro Técnico**.” (PD de Juranda, p. 403).

O Plano Diretor de Juranda define ações de curto e médio prazo para a construção de moradias e de urbanização e consolidação de loteamento irregular, conforme indica o PDP:

**Aumentar o Número de Habitações e Promover Regularização Fundiária**

Ações de curto prazo:

- » Ampliar a oferta de moradia no município, melhorando os programas de incentivo à aquisição da casa própria e aumentando a dotação orçamentária para a habitação;
- » Desenvolver o programa de construção de moradias populares para atender a população de baixa renda em áreas já urbanizadas;
- » Consolidar a urbanização e o loteamento do Jardim Bandeirantes.

Ações de médio prazo:

- » Viabilizar junto a COHAPAR a construção de casas populares para atender as necessidades da população do município, na área urbana e nos núcleos rurais”. (PDP do município de Juranda, Diretrizes e Proposições, p. 208).

## Estatuto da Cidade

São listados na Lei do Plano Diretor dez dos instrumentos previstos pelo Estatuto no Título IV – Dos Instrumentos de Desenvolvimento Municipal. O art. 96 considera instrumentos de desenvolvimento:

- I – Instrumentos de Planejamento;
- II- Instrumentos Jurídicos e Urbanísticos
- III- Instrumentos de Regularização Fundiária;
- IV- Instrumentos Tributários e Financeiros;
- V- Instrumentos Jurídico-administrativos.

Dos instrumentos listados nove são relatados em capítulos. Há de se destacar que o conteúdo da sua regulamentação não difere em muito de um município para outro, ou seja, apresentam números diferenciados, mas a essência da lei é idêntica, inclusive quando citam a lei Federal 10.257/2001.

No art. 103 são determinadas as áreas de aplicação do parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória: Macrozonas residencial consolidada, de expansão residencial, comercial, industrial não poluitiva e industrial poluitiva. O instrumento incidirá sobre os imóveis urbanos com área igual ou superior a 2000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados) com coeficiente de aproveitamento igual a zero; em áreas com área igual ou superior a 3000m<sup>2</sup> (três mil metros quadrados) de um único proprietário com coeficiente de aproveitamento igual a zero; em imóveis urbanos com área igual ou superior a 2000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados) quando o coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo determinado para a zona; e em área com dimensões maiores ou iguais a 3000m<sup>2</sup> (três mil metros quadrados) pertencentes a um único proprietário onde o coeficiente de aproveitamento não atingir o valor mínimo destinado para a zona onde situa-se o imóvel.

Para o IPTU progressivo são definidas as mesmas áreas de incidência e deixa a encargo de lei específica o valor da alíquota a ser aplicada a cada ano, respeitando o valor máximo de 15%. O conteúdo do capítulo segue os mesmos moldes dos municípios anteriores.

O terceiro instrumento definido é a Desapropriação com títulos da dívida ativa, incidente nas mesmas áreas dos dois instrumentos já citados. O Direito de preferência e a Outorga onerosa do direito de construir deixam a encargo de lei específica as áreas de sua aplicação e de suas normativas.

O Capítulo VII - Da transferência de potencial construtivo, afirma que o poder público pode autorizar a transferência parcial ou total do potencial construtivo no caso das desapropriações destinadas a melhoramentos viários, equipamentos públicos, programas habitacionais de interesse social e programa de recuperação de bens de interesse socioambiental, como forma de indenização aos proprietários.

A HIS é mencionada no art. 136, inserido no Capítulo VIII - Das operações urbanas consorciadas que autoriza o Poder Público Municipal, através de lei específica, a utilizar o instrumento para a implantação de programas de habitação de interesse social entre outros.

O EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança recorre à lei específica e à aprovação dos órgãos competentes da Administração Municipal e aprovados pelo

Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial para regulamentar as suas atividades.

Nada é mencionado a respeito da Concessão de uso especial para fins de moradia.

### Lei do Plano Diretor

A exemplo de Goioerê, o município de Juranda experimenta a criação de uma Política Municipal de Habitação como estratégia do Desenvolvimento Territorial e Ambiental, contemplando a delimitação de áreas para HIS, concepção de mecanismos de financiamento voltados à população de baixa renda, construção de moradias rurais e “combate à exclusão sócio-territorial” (LPD, p. 233). Afirma ainda a Lei do Plano Diretor que os parâmetros das Zonas e Setores Especiais e a delimitação de ZEIS serão objeto de Leis Específicas, mas não fixa prazos ou regras para a sua elaboração.

Cria, a referida Lei, o Fundo de Desenvolvimento Urbano e Habitação que deverá aplicar seus recursos na implementação da Política Municipal de Habitação e na Política Municipal de Preservação dos Bens Socioambientais. Tais recursos deverão ser utilizados em obras de infraestrutura, equipamentos públicos e Habitação de Interesse Social. (LPD de Juranda). Para a HIS, será destinada a totalidade das receitas obtidas com a Outorga Onerosa do Direito de Construir; do pagamento de prestações de beneficiários dos programas habitacionais executados com recursos do fundo; de multas emitidas pela administração local quando da falta de licença de funcionamento de atividades; e de no mínimo 30% do restante dos recursos do fundo. Este fundo será gerido pelo Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial.

### Lei de Zoneamento

A Lei de Zoneamento de Juranda não faz qualquer menção à delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social. As zonas especiais a que se refere à Lei regulamenta as atividades de lazer e de cultura de hortifrutigranjeiros. Faz menção também às Zonas Especiais de Preservação Permanente.

O zoneamento urbano do município caracteriza-se pelo vasto número de zonas regulamentadas, ZR1, ZR2 e ZR3 diferenciadas entre si pelo tipo de habitação

permitida. São duas zonas industriais, uma permite estabelecimentos pesados e incômodos e a outra indústrias leves e não incômodas. Possui ainda duas zonas comerciais, uma central onde é permitido também o uso residencial e a outra somente comércio e serviços e indústrias leves e não incômodas.

As legendas do mapa de zoneamento não estão em uníssono com a descrição das diferentes zonas dentro do texto da Lei. No texto estão descritas as ZR1, ZR2 e ZR3 enquanto que o mapa delimita apenas as Zonas Residenciais de Baixa e de Média Densidade. Outro fato é a data de 1994 que aparece no selo do mapa.

A delimitação do Perímetro Urbano acusa uma área muito além dos limites de lotes e quadras. A lei do perímetro urbano define uma área de 499,07 hectares quando, calculando-se a porção efetivamente parcelada, tem-se 153,12 hectares (figura 42). A população urbana do município, entre 2000 e 2010, teve um incremento de 75 pessoas, o que não justifica o destino de grandes porções do território para a expansão urbana, mesmo porque o mapa de uso e ocupação do solo apresenta lotes vazios e uma grande área parcelada de uso agrícola.

A seguir os mapas de zoneamento (figura 46) e de uso do solo (figura 47).

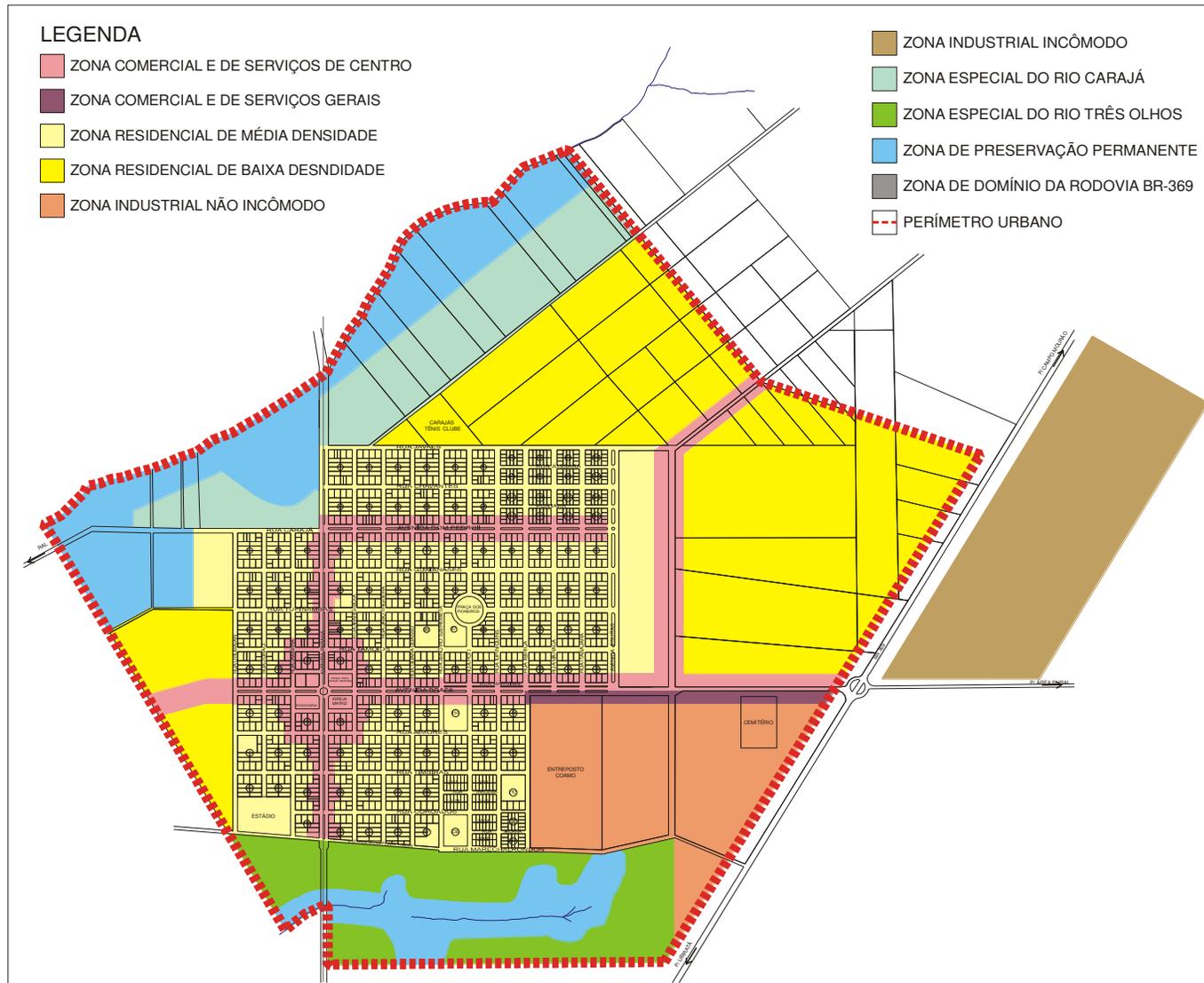


Figura 46 – Mapa de Zoneamento do Município de Juranda  
 Fonte: Plano Diretor do Município de Juranda  
 Nota: Mapa sem escala

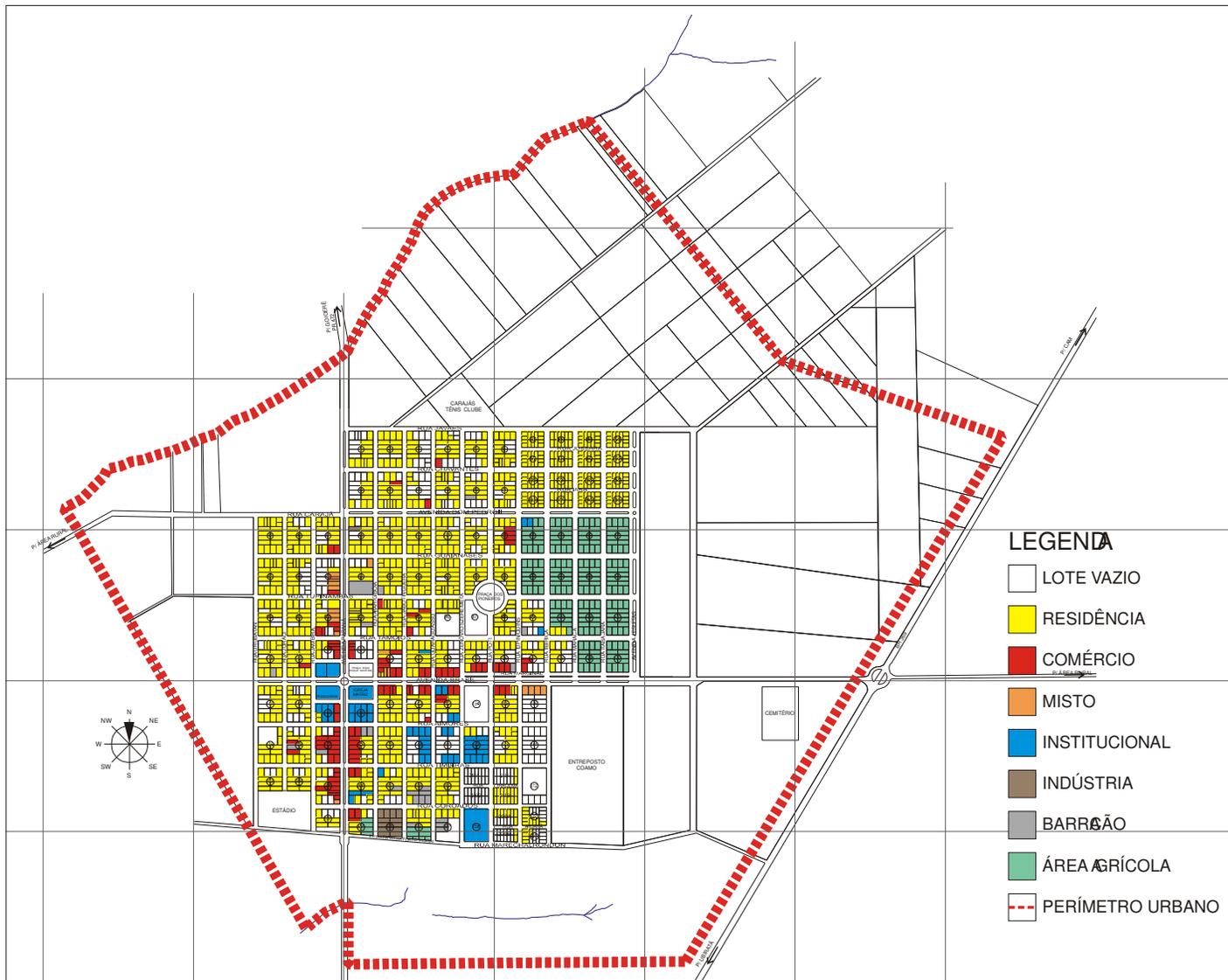


Figura 47 – Mapa de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Juranda  
 Fonte: Plano Diretor do Município de Juranda  
 Nota: Mapa sem escala

### Lei do Parcelamento do Solo

Nada consta acerca de loteamentos de interesse social.

### Processo de Planejamento e Gestão

O município de Juranda não discorre sobre a construção de indicadores e nem sobre a adequação da estrutura organizacional da prefeitura, embora as Diretrizes e proposições indique como ação em curto prazo: “Reorganizar a estrutura administrativa municipal para a implementação do Plano Diretor.” (p.17), mas não afirma quando e nem onde (quais setores) deve ocorrer esta reorganização.

### PAI – Plano de Ação e Investimentos

O PAI de Juranda definiu a readequação da Estrutura Organizacional criando o Departamento de Planejamento Urbano e Habitação e a Divisão de Cadastro Técnico, mantendo o Departamento de Obras, Viação e Serviços Urbanos. Os programas habitacionais são de competência do Departamento de Planejamento Urbano. O PAI relaciona como ação a construção de casas populares para a realização de regularização fundiária e a revitalização das áreas com necessidade de qualificação urbana, identificadas no macrozoneamento (Plano Diretor de Juranda).

Na consulta ao macrozoneamento, tanto constante das Diretrizes e proposições como na Lei do Plano Diretor, não foram encontradas menções às áreas ditas de “*necessidade de qualificação urbana*”. Vale lembrar que o material relativo ao Plano Diretor encontra-se incompleto no PARANACIDADE e quando solicitadas as informações na prefeitura, também não foram encontrados os mapas relativos ao macrozoneamento urbano e rural.

Na planilha que acompanha o Plano de Ação e Investimentos são previstas a construção de 40 moradias a médio e longo prazo, entre 2014 e 2017 com um custo unitário de R\$ 21.925,73. Esta mesma planilha define as ações a curto, médio e longo prazo, com a definição de três anos para cada, contrariamente a todos os outros que estabelecem um horizonte de cinco anos para a validade do PAI.

#### 4.6 - Nova Cantu

A cidade possui três áreas com habitação social, o Conjunto Gralha Azul, o Conjunto Habitacional Colibri e os Conjuntos Habitacionais Pinheiro, Mutirão e São Sebastião, estes três últimos concentrados em uma única porção do território.

A implantação das unidades data, de acordo com a COHAPAR da década de 1980 (Pinheiro, Mutirão e São Sebastião); o Gralha Azul da década de 90 e o Colibri de 2000. Nesse levantamento há divergência entre a Companhia de Habitação e o Plano Diretor que acreditando-se que tal fato é apenas uma questão de nomeação dos conjuntos. Além da área urbana, a zona rural recebeu moradias, duas Vilas Rurais e onze unidades distribuídas oriundas do PSH Rural.

A tabela 59 apresenta os empreendimentos municipais de habitação social.

Tabela 59 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Nova Cantu

Empreendimento	Unid	Conclusão	Programa	Modalidade
Pinheiros	36	Dez/82	Convencional	
Amizade	30	Out/87	Mutirão – Casa da Família	
Córrego Arruda	36	Jun/88	Convencional	
Casa da Família Rural	11	Nov/2005	PSH rural	
Moradias Antilhas	40	Jun/2002	Desfavelamento autoconstrução	-
Araucária	61	Out/99	Vila Rural – Habitar Brasil	
Santo Rei (Distrito de Santo Rei)	37	Jan/2002	Vila Rural	
Antilhas II	55	Dez/2007	Casa da Família - caução	-
Gralha Azul	65	Jul/97	Casa da Família - autoconstrução	-
Totalização				
- Unidades: 371				
- Empreendimentos: 09				

Fonte: COHAPAR, 2010

A Figura 48 localiza os empreendimentos na malha urbana. No confronto da localização das moradias com a evolução urbana (fig. 51), observa-se que conforme as décadas foram avançando, a implantação dos conjuntos seguiram na mesma direção,

com os primeiros empreendimentos em 1980, contíguos à malha, respeitando o traçado das ruas e com lotes de menores dimensões. Outros surgiram na década de 1990 nos mesmos moldes, ocupando ainda áreas mais centrais.

O Conjunto Gralha Azul já apresenta a particularidade de implantação nas franjas urbanas, mesmo havendo a disponibilidade de solo mais bem localizado. Fechando o ciclo, o Conjunto Habitacional Colibri, concluído na década de 2000, está totalmente desagregado do sítio urbano, como que “*pousado*” entre o extremo do urbano e o rural. Quando os equipamentos de saúde e educação são demarcados, tem-se a impressão que as distâncias são ainda maiores.

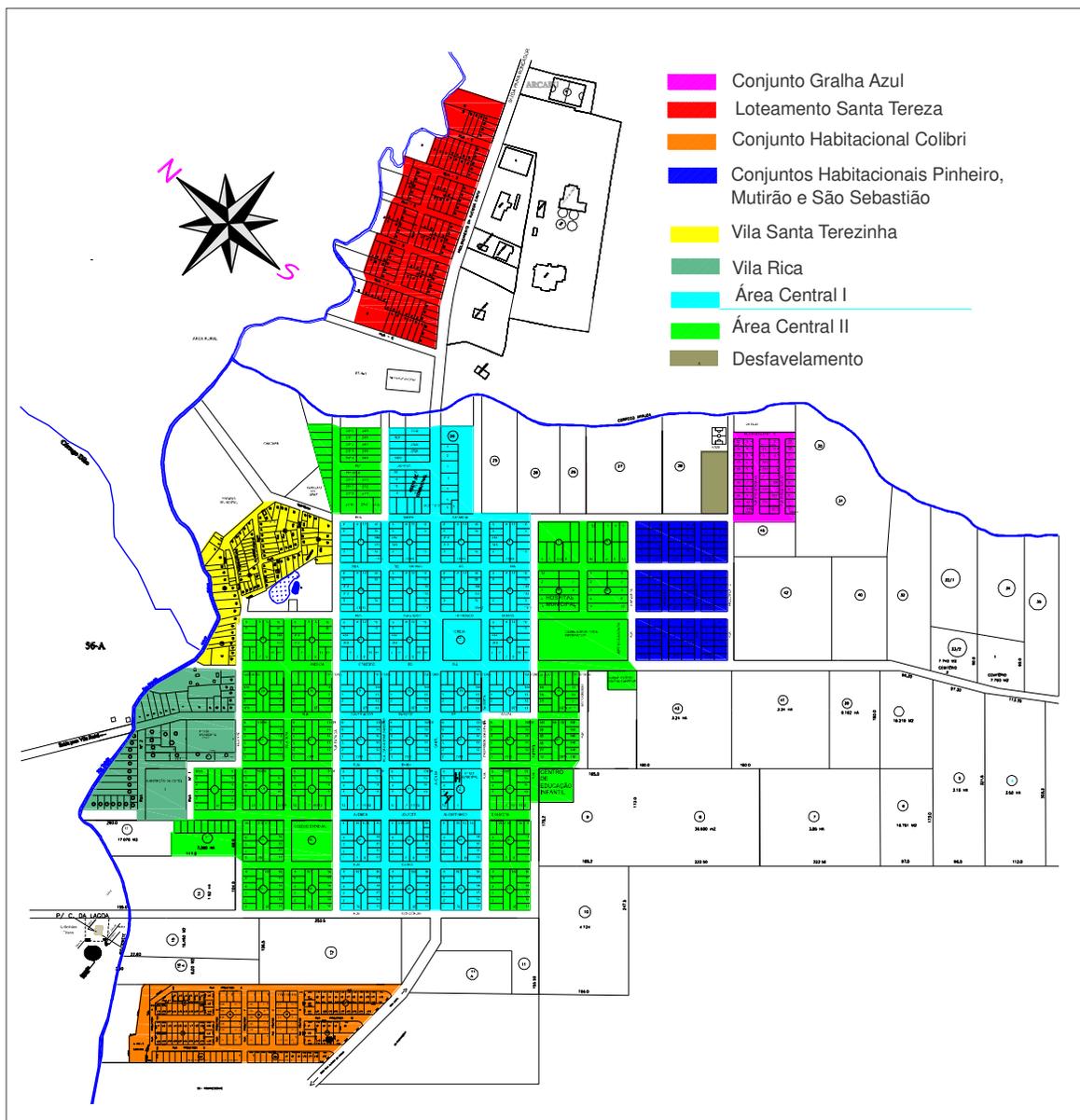


Figura 48 – Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do Município e Nova Cantu.  
 Fonte: Plano Diretor, 2006.  
 Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora  
 Mapa sem escala

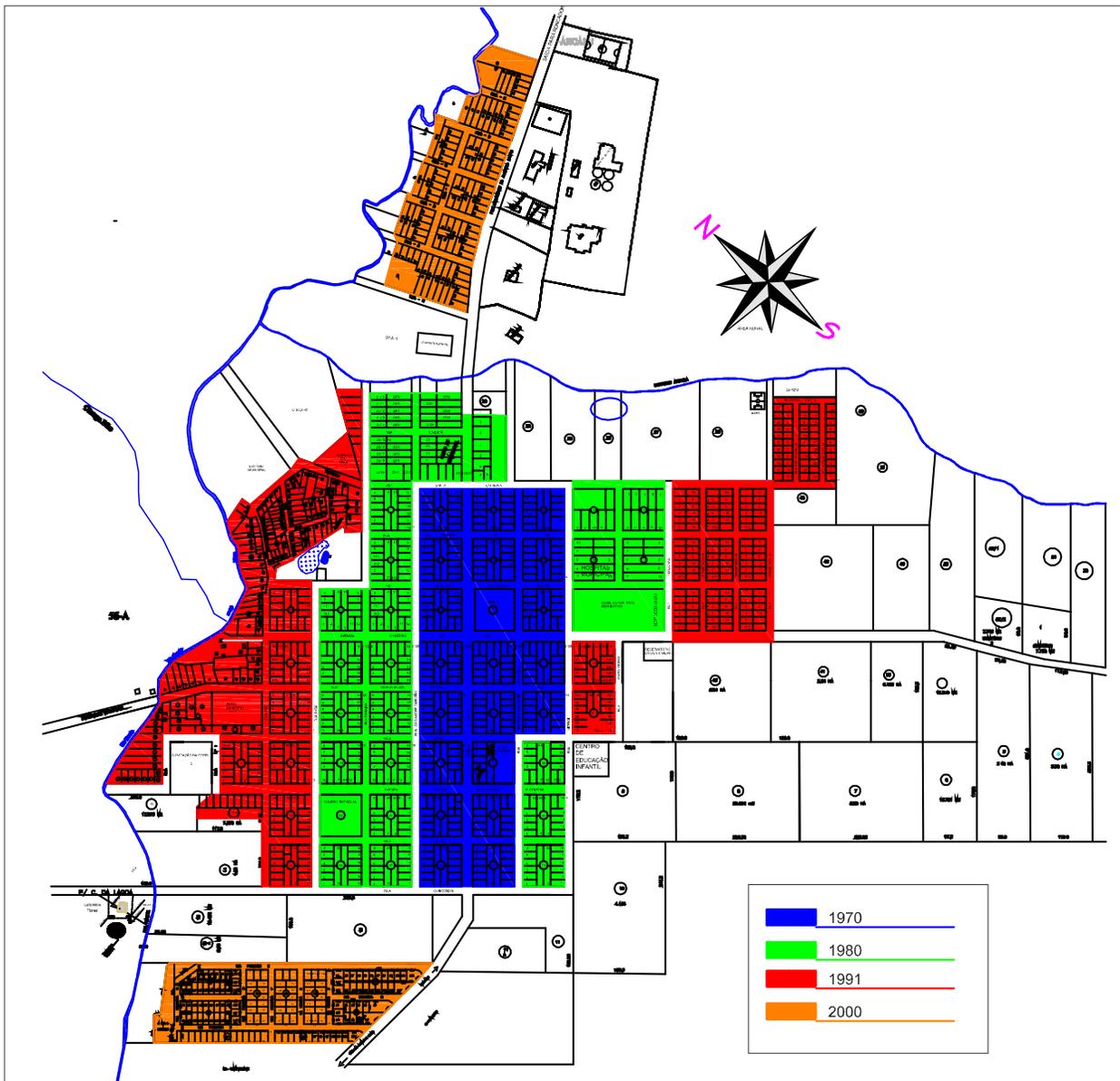


Figura 49 – Mapa de evolução urbana do Município de Nova Cantu.

Fonte: Plano Diretor, 2006.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora  
Mapa sem escala

A cidade possui três ocupações irregulares. Duas delas às margens do Rio Tonete, sujeitas a inundações, Vila Rica e Vila Santa Terezinha (figuras 50 e 51). A segunda, Loteamento Santa Tereza, não está regularizado. (figura 51). Para acomodar a população localizada nas margens do Rio Tonete, a prefeitura e o Ministério das Cidades construíram dezoito unidades, o desfavelamento, para famílias com renda de até 1 salário mínimo.



Figura 50 - Imagens de ocupação irregular no município de Nova Cantu

Fonte: Plano Diretor

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

Além das ocupações em áreas de risco o Plano Diretor de Nova Cantu fez um levantamento das moradias consideradas como sub-habitações, identificando 800 famílias nesta situação, representando 22,71% do total da população urbana. Estas famílias encontram-se locadas próximo ao Rio Tonete (figura 52).

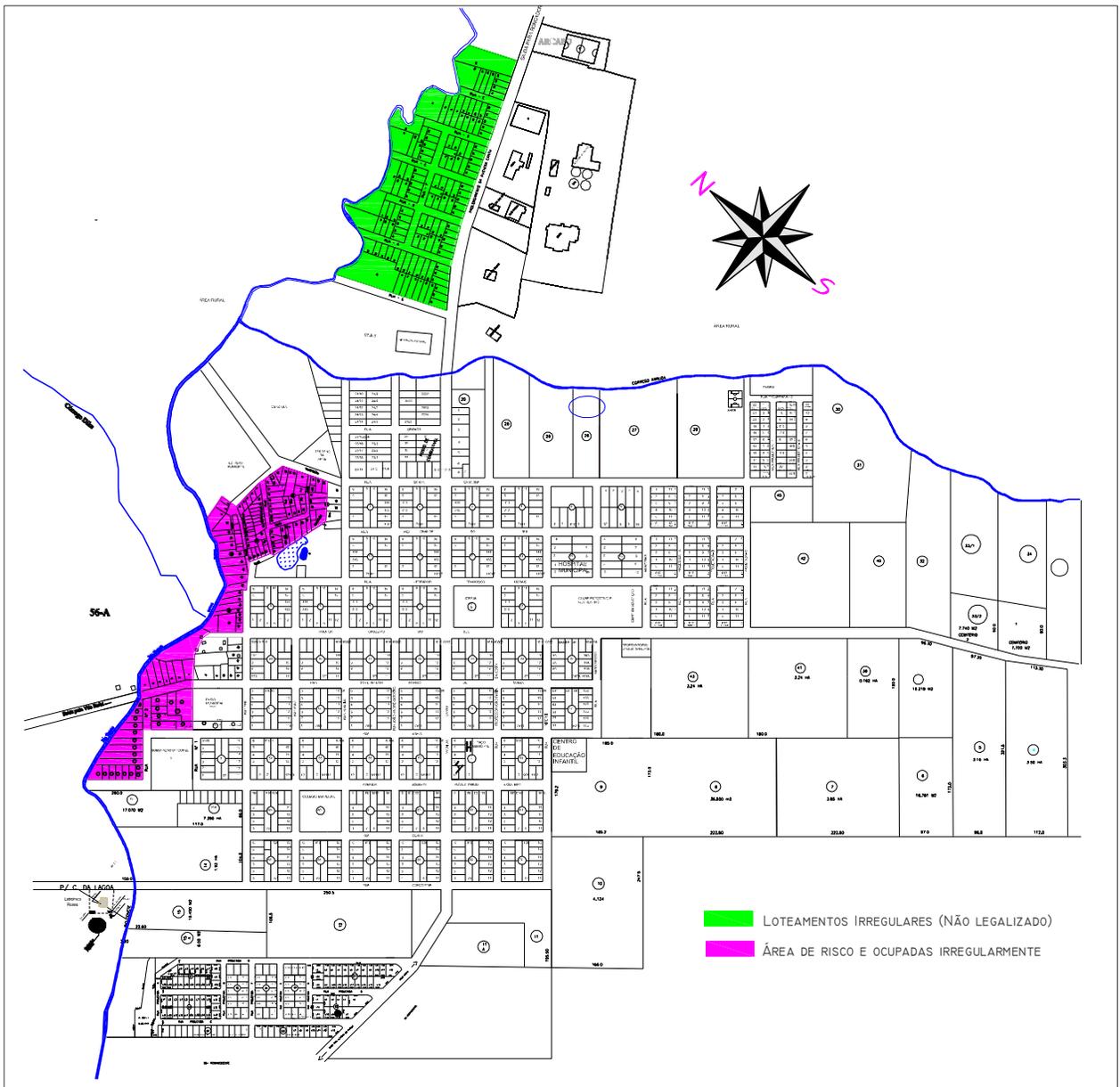


Figura 51 – Mapa de localização dos loteamentos irregulares no Município de Nova Cantu.

Fonte: Plano Diretor, 2006.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora  
Mapa sem escala



0 a 3 salários mínimos). A figura 53 indica a área onde serão implantadas as novas moradias, que tem previsão de conclusão em dezembro de 2011.

Mais 42 unidades serão implantadas pela COHAPAR e devem atender a famílias com renda de até três salários mínimos e também têm como objetivo a retirada de população de áreas impróprias à ocupação urbana e que sofrem com as cheias do Rio Tonete (figura 53).

Ambas as áreas estão localizadas dentro do Conjunto Habitacional Colibri, que já era de posse do poder público local. No mapa estas áreas apresentam-se loteadas, mas no local é um terreno vazio.

De acordo com a Secretaria de Ação Social, foi realizado um cadastramento para a Habitação Social que conta com aproximadamente 200 inscritos e que este cadastro é realizado conforme disponibilidade de recursos e possibilidade de contratação para a implantação de moradias. Todas as informações solicitadas foram repassadas por funcionário da Secretaria de Ação Social, não foi informado a respeito do Departamento de Obras e nem mesmo se há um engenheiro responsável pelo setor e de como se dá a dinâmica de construção de moradias no município.

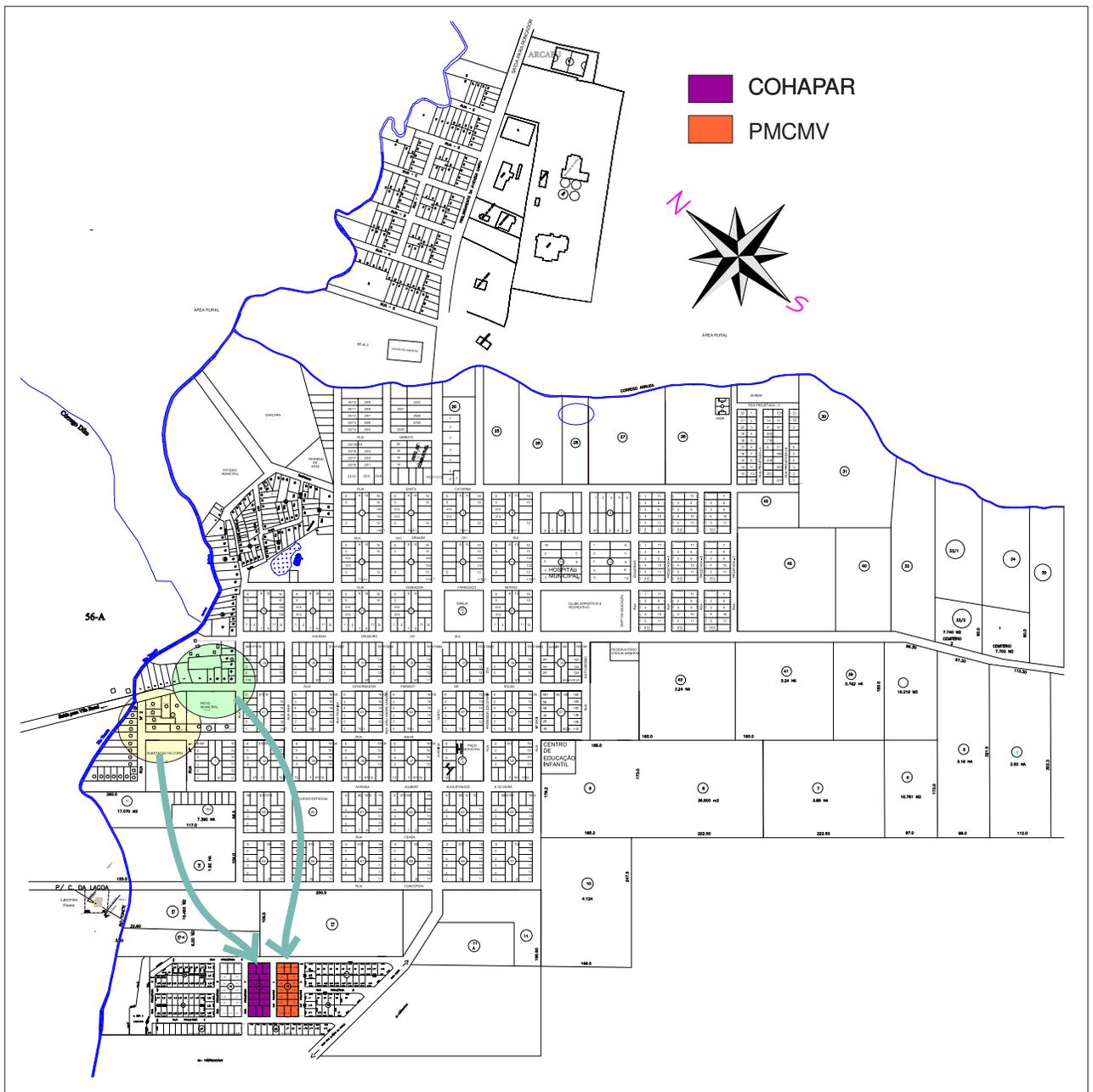


Figura 53 – Mapa de localização dos novos empreendimentos habitacionais no Município de Nova Cantu.  
 Fonte: Plano Diretor, 2006.  
 Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

## Plano Diretor

Os documentos obtidos para a realização deste estudo datam de maio de 2008. A tabela n.º60 demonstra a abordagem dada à HIS nos itens pesquisados no volume que trata da Legislação Urbanística Básica.

Tabela 60 – Abordagem de HIS contida no PDP do Município de Nova Cantu

Temas de Análise		Prevê HIS	Observações e Instrumentos
1.	Estrutura Organizacional	Nada consta	Nada consta
2.	Diretrizes e proposições	sim	Regularização fundiária; Elaboração do PLHIS
3.	Estatuto da Cidade	sim	Parcelamento, Edificações ou Utilização de Compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; Desapropriação com Pagamento mediante Títulos da Dívida Pública; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Transferência do Direito de Construir; Operações Urbanas Consorciadas; Consórcio Imobiliário; Direito de Preempção; Direito de Superfície; Zonas Especiais de Interesse Social; Concessão de Direito Real de Uso; Concessão de Uso Especial para fins de Moradia; Estudo de Impacto de Vizinhança; Tombamento; Desapropriação; Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental; Licenciamento Ambiental;
4.	Lei do Plano Diretor	sim	Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social
5.	Lei de Zoneamento	sim	Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social
6.	Lei do Parcelamento do Solo	Nada consta	Nada consta
7.	Processo de Planejamento e Gestão	Nada consta	Nada consta
8.	PAI - Plano de Ação e Investimentos	sim	Criação do Departamento de Planejamento Urbano e Habitação
9.	PLHIS	não possui	não possui

Fonte: Plano Diretor Participativo do Município de Nova Cantu.

Nova Cantu não apresenta setor especializado e nem prevê a criação em seu plano diretor.

O item das Diretrizes e Proposições aborda a necessidade de regularização fundiária através do Programa Papel Passado e transfere toda a responsabilidade da HIS do município para a elaboração do PLHIS, ou seja, o lugar da habitação social está condicionada à elaboração e implementação de um plano setorial. Suas diretrizes estão calcadas em cinco eixos:

- Desenvolvimento Institucional e Gestão Participativa com Controle Social
- Desenvolvimento Urbano Sustentável
- Desenvolvimento Econômico Sustentável
- Desenvolvimento Social Sustentável
- Desenvolvimento Ambiental Sustentável

A elaboração do PLHIS faz parte do Desenvolvimento Social Sustentável.

### Estatuto da Cidade

Dos municípios estudados apenas Nova Cantu não descreve os Instrumentos propostos e não menciona prazos e áreas onde os mesmos serão aplicados, nem ao menos recomenda legislação posterior, apenas lista uma série deles.

O PDP define no Item das Diretrizes e Proposições as áreas destinadas ao Direito de preempção. A proposição 47, “Elaboração de projeto para Implantação de um parque industrial misto”, tem como estratégia: “a) Prever na legislação o instrumento de direito preempção em relação à área;”, ação não prevista dentro da legislação básica. Em sequência a proposição 48 – “Implantação de um parque industrial misto” reitera a ação com a mesma estratégia. Ambas as proposições fazem parte do item “Fomento ao Desenvolvimento Industrial”, dentro do “Eixo de Desenvolvimento Econômico Sustentável”. A figura 54 apresenta o mapa com as áreas destinadas ao Direito de Preempção.

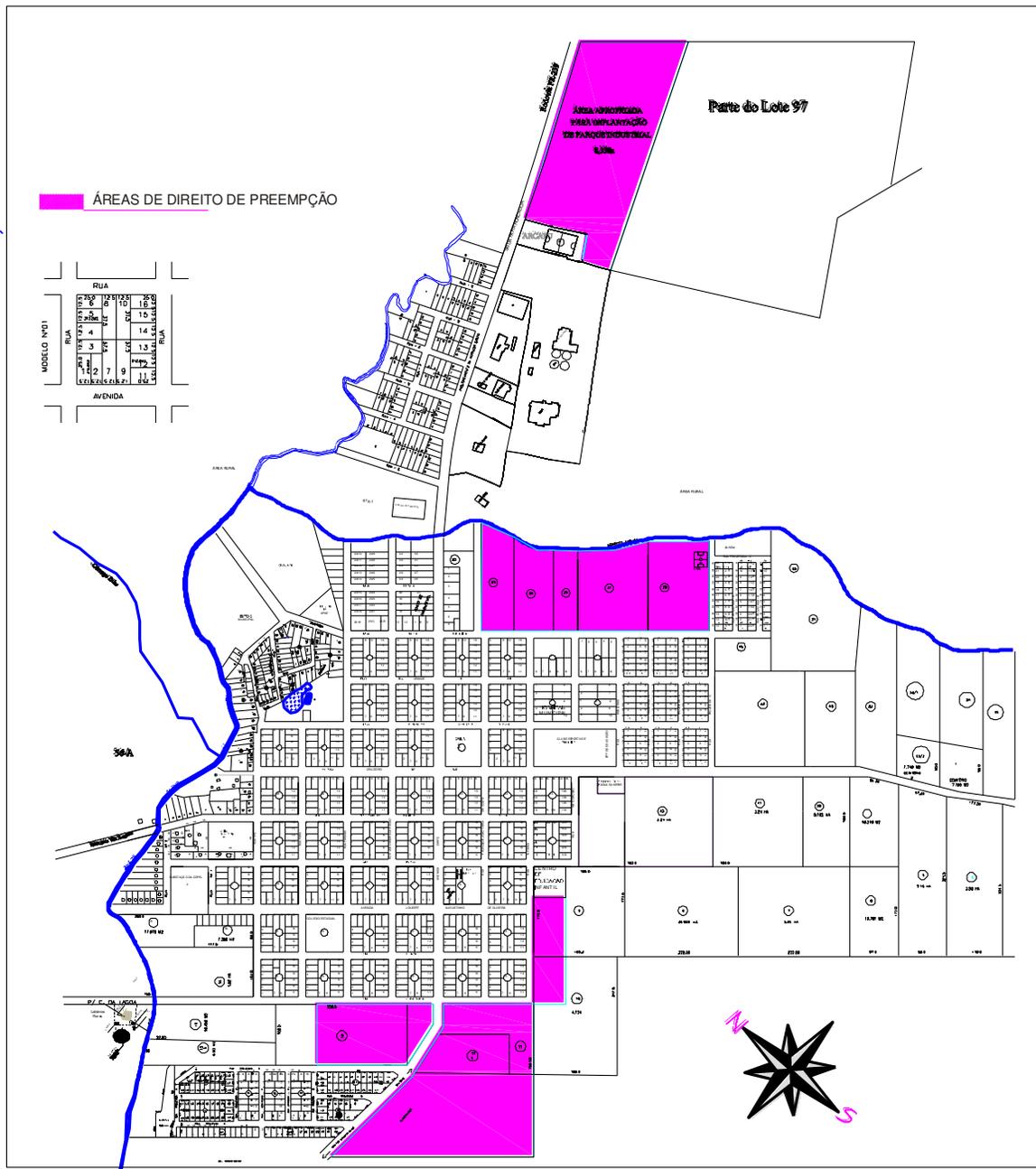


Figura 54 - Mapa com as Áreas de Direito de Preempção no Município de Nova Cantu.

Fonte: Plano Diretor, 2006.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

### Lei do Plano Diretor

Dentre os municípios pesquisados a Lei do Plano Diretor de Nova Cantu foi a única que nada apresentou acerca da instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, muito menos de sua regulamentação. Faz uma menção no capítulo IV – Eixo de

Desenvolvimento Social, onde apresenta como Diretriz “promover a elaboração de um Plano de Habitação Municipal” (LPD, p.27) e relaciona as ZEIS como um instrumento jurídico e urbanístico conforme o estabelecido pela Lei 10.257/2001. Em nenhum momento define quais áreas são passíveis de aplicação o referido instrumento e como se dá esta regulamentação.

Como apurado na primeira fase do Plano Diretor, a sede do município possui ocupações irregulares, uma delas inclusive às margens de rios, portanto passível de regularização fundiária o que é apenas listado dentro de um conjunto de instrumentos, todos a serem regulamentados por Lei Específica e sem prazo para sua execução.

### Lei de Zoneamento

O Plano Diretor de Nova Cantu definiu na sua Lei de Zoneamento de Uso do solo urbano nove zonas diferentes, três delas residenciais, uma de comércio e serviços, serviço e residencial, de proteção ambiental, industrial, área restrita à ocupação urbana, área de expansão e zona especial de lazer. Além da zona rural.

A diferenciação das zonas residenciais está na densidade demográfica e construtiva (baixas e médias), permissão de uso industrial (indústrias tipo 1 e tipo 2) e o uso comunitário. A lei define uso comunitário como: “espaços, estabelecimentos ou instalações destinadas à educação e lazer, cultura, saúde, assistência social e cultos religiosos, com parâmetros de ocupação específicos”. (Lei de Zoneamento, p.46). O uso comunitário 1 engloba atividades de atendimento direto e funcional ou especial ao uso residencial. E o uso comunitário 2 atividades de concentração de pessoas e de veículos, altos níveis de ruídos. (Lei de Zoneamento).

A Lei de Zoneamento define as ZEIS:

“Fica definida a **Zona Especial de Interesse Social – ZEIS** como àquela correspondente a áreas de ocupações irregulares, geralmente povoadas com população de baixa renda, que deverão ser objeto de programas sociais de regularização fundiária, localizadas na Zona Residencial III e na Zona de Preservação Ambiental de Transição – ZP2.” (Lei de Zoneamento, p.45).

Os usos e parâmetros definidos para a ZRIII são: lote mínimo de 420m<sup>2</sup> (12x35), salvo para a habitação construída pelo poder público (300m<sup>2</sup>), com testada mínima de 10m. A tabela dos usos e parâmetros define valores para as áreas de

expansão 1 e 2. As moradias sociais estão previstas na zona de expansão 2. O mapa de zoneamento (figura 55) delimita apenas uma área destinada à expansão urbana, não especificando se tratar da ZE1 ou ZE2.

Vale lembrar que a COHAPAR trabalha com lotes mínimos acima de 200 m<sup>2</sup>.

A referida Lei cita as áreas que devem passar por um processo de regularização fundiária, mas não fixa prazos e procedimentos cabíveis ao poder público para a execução das ações.

Outro fato observado é a extensão do Perímetro urbano para além das áreas destinadas à expansão urbana (no mapa de Zoneamento encontra-se no canto superior esquerdo). A delimitação avança sobre áreas que não possuem denominação e que são passíveis de cobrança de IPTU, mas estão vazias e caracterizam-se mais como áreas rurais,

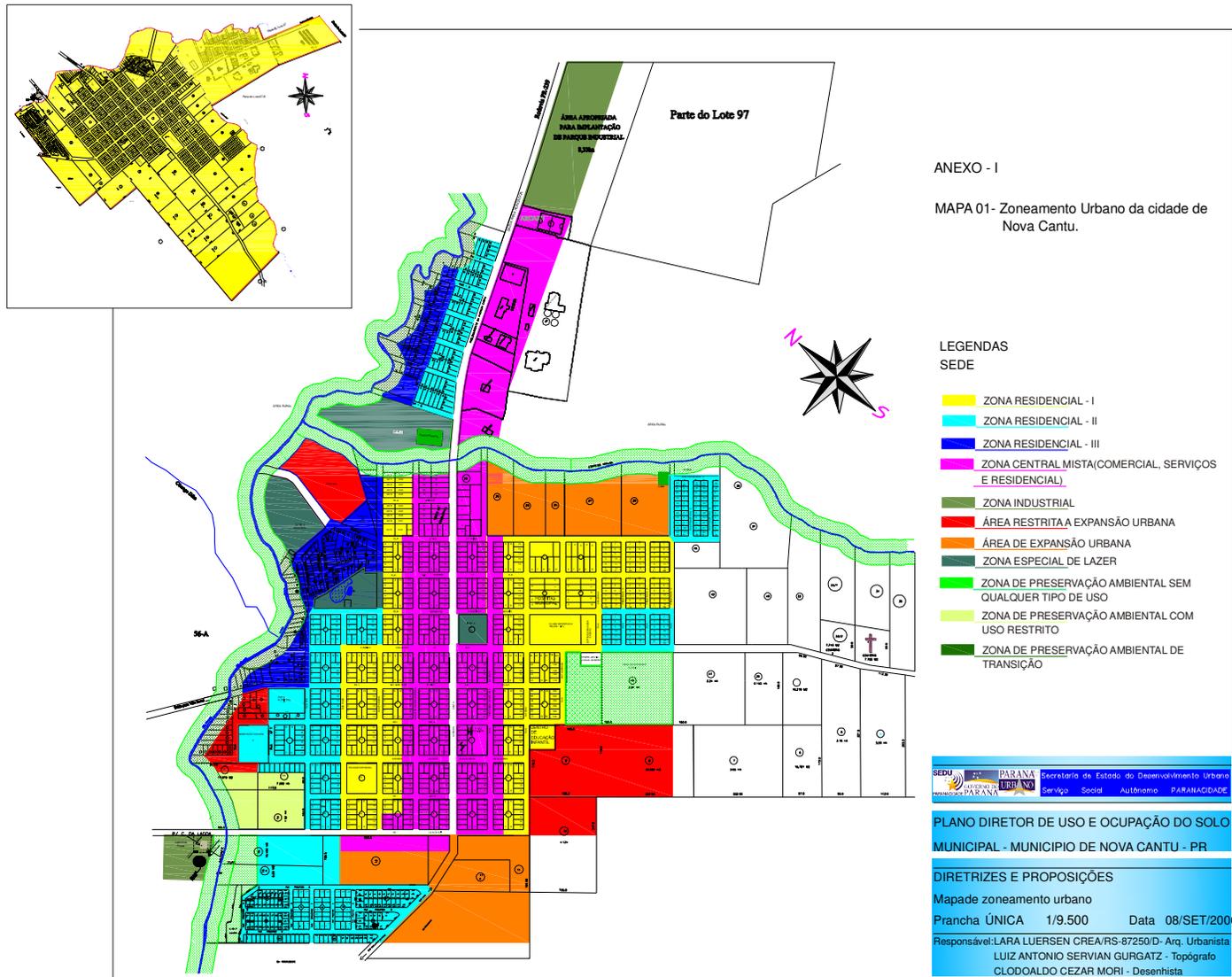


Figura 55 – Mapa de Zoneamento do Município de Nova Cantu  
Fonte: Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do Município de Nova Cantu  
Nota: Mapa sem escala

### Lei do Parcelamento do Solo

A Lei do Parcelamento do Solo de Nova Cantu faz uma única referência aos loteamentos de interesse social no Art. 27, onde determina que os parcelamentos nas ZEIS devem conter no mínimo “vias de circulação; escoamento de águas pluviais; rede de abastecimento de água potável; solução para o esgotamento sanitário; e para a energia elétrica domiciliares; e revestimento primário dos eixos de rolamento.” (p.85).

Presente em seis dos sete municípios pesquisados foi a regulamentação de Condomínios Horizontais. Em alguns o teor de regulamentação dos condomínios é mais complexo e abrangente que dos loteamentos sociais, como o caso de Nova Cantu. Neste município, a lei dedica um único artigo aos loteamentos sociais e um capítulo dedicado ao tema: “DOS EMPREENDIMENTOS EM FORMA DE CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS” com oito artigos tratando da questão. Para citar, Nova Cantu não possui um só condomínio residencial horizontal, mas existem cinco Conjuntos Habitacionais, sem contar as áreas de ocupação irregular à espera de regularização fundiária.

### Processo de Planejamento e Gestão

Nova Cantu fez propostas mais amplas com a criação da Secretaria de Planejamento com duas gerências: a do PDUOS (Plano de Uso e Ocupação do Solo – denominação de Plano Diretor para cidades com menos de 20 mil habitantes) e a de Engenharia e Projetos. A nova Secretaria Municipal de Planejamento ficará responsável pelos “*projetos de construções populares*”.

Foram definidos indicadores para a Diretriz de Elaboração e Implementação de um Plano Municipal de Habitação Social, com a determinação de prazo de um ano para a elaboração do plano; dez anos para a construção das moradias; e cinco anos para a construção de habitação social na área rural de acordo com o plano municipal de habitação.

## PAI – Plano de Ação e Investimentos

O Plano Diretor de Nova Cantu define em seu Plano de Ação duas medidas relativas à habitação: elaboração e implementação de um Plano Local de Habitação de Interesse Social de responsabilidade da Secretaria de Planejamento.

Para a Elaboração do PLHIS foram definidas as seguintes estratégias:

- “a) Diagnóstico completo das sub-habitações localizadas no município;
- b) Realização do cadastro social de todas as famílias que moram em sub-habitações;
- c) Criação do Conselho Municipal de Habitação;
- d) Viabilização de recursos junto ao Ministério das Cidades para realização do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social;
- e) Identificação das Zonas de Especiais de Interesse Social – ZEIS.” (PD de Nova Cantu, Plano de Ação e Investimentos, p 148).

E para a sua implementação:

- “a) Viabilizar a aquisição de áreas para habitação de interesse social de acordo as áreas delimitadas para expansão urbana;
- b) Ocupar os vazios urbanos para habitação social de acordo com o zoneamento urbano a ser proposto no PDUOS;
- c) Viabilizar recursos junto ao Ministério das Cidades dentro dos programas estabelecidos através de consulta prévia;
- d) Viabilizar parcerias com a COHAPAR para construção de conjuntos habitacionais e o programa vazios urbanos;
- e) Viabilizar recursos com a CAIXA para o subsídio financeiro através da resolução 460.” (idem, p.149).

É apresentado também um cronograma físico-financeiro para cada uma das medidas acima citadas, cada qual com tarefas a serem cumpridas. Para a Elaboração do PLHIS o plano define três tarefas: a) viabilizar convênio com o Midades a ser realizado nos três primeiros meses do primeiro ano de vigência do Plano de Ação; b) Executar a elaboração do Plano, que deve acontecer durante os últimos seis meses do 1º ano; e c) avaliação, sempre no final de cada ação. Foi previsto um total de R\$ 20.000,00 para a elaboração do PLHIS.

Já para a implantação do PLHIS, foram alocados recursos de R\$ 900.000,00 distribuídos em três tarefas: viabilização de convênios com o Midades, COHAPAR e Caixa (1º ano); Execução do PLHIS (segunda metade do 1º até o 5º ano); e avaliação (ao final de cada ação). É ainda prevista a implantação do PLHIS na zona rural, com um aporte de R\$ 600.000,00 distribuídos entre o primeiro e terceiro ano de vigência do Plano de Ação.

#### 4.7- Terra Boa

Juntamente com Araruna, o município de Terra Boa apresenta um maior número de moradias sociais desagregadas da malha urbana. O que se tem de início é a alocação de conjuntos habitacionais nos limites da malha urbana, mas ainda contíguos aos loteamentos existentes, como é o caso do Conjunto São Judas Tadeu e do Conjunto Habitacional Victor Civita (convênio direto com a Caixa Econômica Federal), datados de 1988 e 1990 respectivamente. Antes, porém, em 1985, a COHAPAR construiu 17 unidades habitacionais totalmente inseridas no sítio urbano, o Conjunto Manoel G. Tavares. Em 1988 foi concluído o Conjunto Santa Felicidade 78 unidades, localizado próximo ao centro, mas ainda implantado em áreas rurais.

A partir de 1994, com o Conjunto Orlando Peraro, iniciou-se o período de padronização da exclusão da população para além dos limites urbanos. Em outubro de 1996 é concluído o Conjunto Habitacional Fanny Lerner, inaugurando um aglomerado de moradias concentradas em um único local, utilizando terras rurais distantes da malha e dos equipamentos urbanos. A princípio, o Fanny Lerner possuía 70 unidades, somando-se posteriormente mais 68 casas. A partir de então vários outros conjuntos se somaram, o Limoeiro, Ararama, Ararama I, Terra Boa I e a venda de lotes urbanizados.

Neste relato não estão computadas as moradias rurais. Os empreendimentos estão descritos na tabela 61.

Tabela 61 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Terra Boa

Empreendimento	Unid	Conclusão	Programa
Manoel Gonçalves	17	Dez/85	Mutirão – Casa da Família
Recanto Verde	53	Mai/98	Vila Rural
Limoeiro	40	Mai/99	Pró-moradia – autoconstrução
Nova Jerusalém	78	Out/99	Vila Rural
Ararama	13	Abr/2002	Casa Feliz 02
Lotes Urbanizados	47	Jan/2002	-----
Manoel G. Tavares	14	Abr/86	Mutirão – Casa da Família
Santa Felicidade	78	Fev/88	Mutirão – Casa da Família
São Judas Tadeu	45	Set/88	Mutirão – Casa da Família
Lotes Urbanizados	66	Out/96	-----
Agrovila	15	Out/88	Mutirão Rural
São Judas Tadeu V	17	Fev/89	Mutirão – Casa da Família

Orlando Peraro	182	Jul/94	Mutirão – Casa da Família
Fani Lerner	68	Abr/97	Pró-moradia - autoconstrução
Ararama I	30	Jan/2002	Casa Feliz 2
Terra Boa I	41	Out/2008	Casa da Família - caução
Terra Boa II	41	Out/2008	Casa da Família - caução
Fani Lerner	70	Out/96	Pró-moradia - autoconstrução
Un. Isoladas (Distrito de Malu)	11	Out/99	Procred
Totalização			
- Unidades: 926			
- Empreendimentos: 19			
Fonte: COHAPAR, 2010			

A área demarcada na Figura 56 como Residencial Wallace Thadeu de Mello e Silva (Terra Boa II), foi doada para a COHAPAR, mas as unidades nunca foram construídas. Segundo o Departamento de Engenharia da prefeitura, a Companhia de Habitação alegou falta de recursos para dar prosseguimento ao empreendimento. A área foi, então, requisitada pela prefeitura para a instalação de uma Supercreche e da Escola Padrão do PARANACIDADE. Essa área está delimitada no Anteprojeto de lei do Perímetro Urbano e do Zoneamento como ZUM I.

A prefeitura tentou viabilizar a construção de moradias e foi em busca de recursos no Ministério das Cidades, o que foi vetado, pois o Programa Minha Casa Minha Vida só atendia municípios com mais de 50 mil habitantes na época. Atualmente a documentação de doação do restante da área já está pronta. Serão construídas 38 unidades para famílias com renda mensal até três salários mínimos.

Outro empreendimento da COHAPAR está em fase de implantação, marcado na figura 53. Serão construídas 80 unidades para a faixa de renda de 1 a 2 salários mínimos, em uma área de aproximadamente 20.000 m<sup>2</sup> de acordo com informações cedidas pelo Departamento de Habitação da Secretaria de Ação Social. Para atender à faixa de zero a um salário mínimo de renda familiar mensal, a prefeitura firmou acordo com a União por Moradias, entidade de Curitiba para a construção de 82 unidades habitacionais. A Secretaria de Ação Social informou que a Caixa Econômica Federal já aprovou o projeto e que as moradias terão 36 m<sup>2</sup>.

Apontando um desencontro de dados, o Departamento de Engenharia afirmou que seriam construídas cem casas nesta mesma área.

Através de uma construtora está sendo viabilizada a implantação de 269 unidades aproximadamente, na saída para Engenheiro Beltrão, não possível de localizar precisamente no mapa, para atender a famílias com renda mensal acima de R\$ 1.100,00, através de financiamento pela Caixa Econômica Federal.

A Figura 57 mostra a localização dos novos loteamentos que não são populares, alguns já aprovados pela prefeitura e outros em fase de projeto. Comparando-se a oferta destes lotes, tem-se uma dimensão da incapacidade do poder público local de suprir a demanda por habitação social. Em outra comparação, a da localização, fica claro a reserva de terra urbana bem situada aos empreendimentos particulares.

Em consulta ao setor de Tributação, foram obtidos os valores dos terrenos em vários pontos da cidade. Segundo o funcionário do setor, os lotes de terras que ainda são rurais, o valor do alqueire (24.000m<sup>2</sup>) varia de 100 a 200 mil, dependendo qual o destino da área, valor aproximado de R\$900,00 o m<sup>2</sup>. O município está dividido em dois tipos de solo: o arenito caiuí e a terra roxa. Os valores do alqueire são diferenciados, sendo que a terra roxa mecanizada tem maior valor, podendo chegar a 1500 sacos de soja o alqueire. No cálculo do ITBI – Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis, se a área adquirida estiver até a 2 km da malha urbana, será acrescido em 20% o valor do imposto a ser pago.

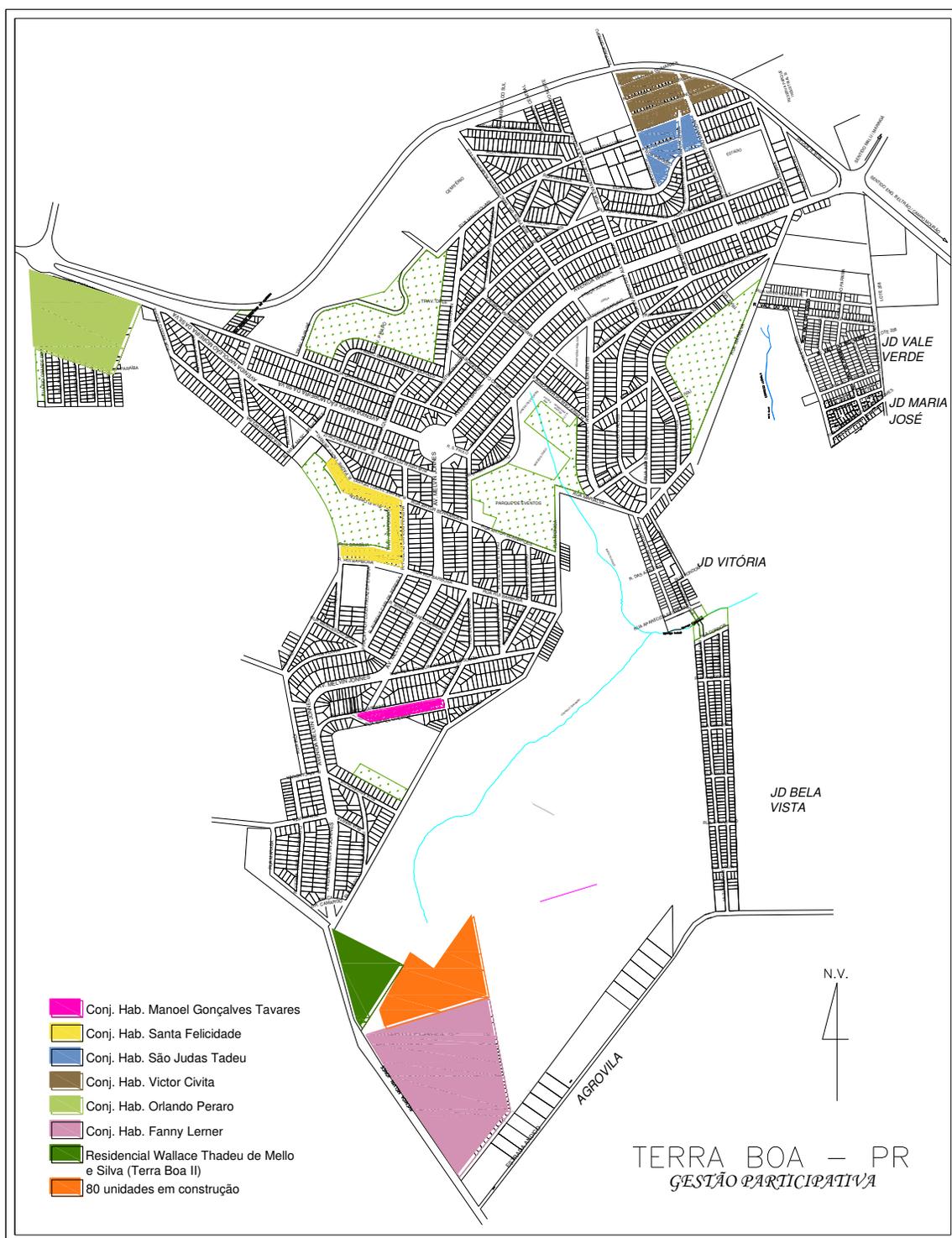


Figura 56 – Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do Município de Terra Boa.  
 Fonte: Plano Diretor, 2006.  
 Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora  
 Mapa sem escala

Para a área urbana, um terreno urbanizado na área central pode chegar a R\$ 200 mil sem construção, produto atualmente esgotado, o lote médio nesta parte da cidade possui 600,00m<sup>2</sup>. Em outras áreas, no Conjunto Habitacional Fanny Lerner e nos novos loteamentos, um terreno de 300,00m<sup>2</sup> chega a custar R\$ 40.000,00.

O Departamento de obras da prefeitura informou que realmente a oferta de habitação social é ínfima e que a população acaba por resolver a questão sem o apoio do poder público, através da compra de lotes parcelados e a solicitação de financiamento diretamente na Caixa Econômica Federal, na modalidade de até 80 mil reais. Foi indagado acerca da população de baixa renda e a resposta foi a seguinte: “Daí tem que esperar, num tem outro jeito”.

Como já mencionado a prefeitura conta com um Departamento de Habitação Social, vinculado à Secretaria de Ação Social. Segundo o setor, o cadastro realizado possui mais de 2000 famílias inscritas e que o mesmo é periodicamente atualizado. Apesar de possuir um setor individualizado, a comunicação entre o Departamento de Engenharia e o de Habitação se dá apenas quando há possibilidade de implantação de moradias, tanto que as informações fornecidas por um e por outro são divergentes.

O departamento de habitação informou ainda que o município possui um Fundo de Habitação Social e Conselho Gestor do Fundo e está em busca de recursos do Estado e da União para ativar o Fundo e que para estar em pleno funcionamento, o município precisa criar o Conselho Municipal de Habitação Social, medida que está em fase de aprovação. O Departamento de Habitação está empenhado na elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, modelo simplificado.

Durante a visita ao município, obteve-se a informação acerca do índice de empregabilidade que é de 96% e que o “carro de som” anuncia vagas todos os dias. As indústrias da cidade possuem transporte que buscam trabalhadores em outras cidades diariamente e muitos destes trabalhadores acabam por fixarem residência na cidade, o que faz com que a demanda cresça a cada ano.



## Plano Diretor

A finalização do Plano Diretor Participativo data de 2009 de acordo com os documentos fornecidos para esta pesquisa. Em consulta às leis aprovadas pelo executivo municipal, encontrou-se a data de 2011 para a aprovação da legislação urbanística, do Código de Obras e de Postura, da Lei do Perímetro Urbano, da Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município, da Lei do parcelamento do Solo e da Lei de Hierarquização do Sistema Viário. A abordagem da HIS no PDP está discriminada na Tabela 62.

Tabela 62 - Abordagem de HIS contida no PDP do Município de Terra Boa

Temas de Análise		Prevê HIS	Observações e Instrumentos
1.	Estrutura Organizacional	Nada consta	Nada consta
2.	Diretrizes e proposições	sim	Regularização fundiária; Elaboração do PLHIS.
3.	Estatuto da Cidade	Sim	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória; IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação com Títulos da Dívida Pública; Direito de Preempção; Estudo de Impacto de Vizinhança; Usucapião Especial de Imóvel Urbano; Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; Concessão de Direito Real de Uso.
4.	Lei do Plano Diretor	Sim	ZEIS: lei específica
5.	Lei de Zoneamento	Sim	áreas destinadas a ocupação de habitação de interesse social já implantadas e a implantar
6.	Lei do Parcelamento do Solo	Sim	Parâmetros urbanísticos na lei de zoneamento e em lei específica
6.	Processo de Planejamento e Gestão	Nada consta	Nada consta
7.	PAI – Plano de Ação e Investimentos	sim	Definição de ZEIS; Catalogação das famílias; Aquisição de terreno; Construção de unidades habitacionais
8.	PLHIS	Não possui	Não possui

Fonte: Plano Diretor Participativo do Município de Terra Boa.

O PD de Terra Boa, na fase das Diretrizes e Proposições, alterou o organograma e extinguiu a Divisão de Atendimento à Família e Habitação vinculada ao Departamento de Assistência Social da Secretaria do Trabalho e Assistência Social e não alocou a questão habitacional em nenhum outro departamento ou secretaria. Maior atenção foi dispensada ao turismo, tanto na criação de uma Divisão dentro da Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo como nas propostas para o setor turístico, bem como na criação de um Conselho Municipal dedicado à questão, elaboração de Planos e Projetos, inventário turístico municipal, programas de incentivo à exploração turística, entre outros. Lembrando que os sítios de provável exploração turística estão localizados na área urbana e já recebem investimentos do poder público (parque municipal, feiras, praças).

As Diretrizes e Proposições do município estão distribuídas em cinco eixos de atuação:

- Eixo 1 – Preservação do meio ambiente;
- Eixo 2 - Desenvolvimento Socioeconômico Municipal;
- Eixo 3 - Garantia da Infraestrutura e dos Serviços Públicos Municipais;
- Eixo 4 – Reestruturação Institucional; e
- Eixo 5 – Instituição da Governança local.

Apesar de apresentar, dentre os municípios estudados o maior grau de segregação, o PD de Terra Boa limita-se a definir ZEIS, apontar a execução de cadastro de famílias para atendimento prioritário (prática usual), formar banco de terras (não indica áreas passíveis para aquisição), parcerias com outras esferas de governo e a construção de moradias dotadas de infraestrutura, além de extinguir a divisão que supostamente trabalha com a questão habitacional (fato mencionado anteriormente). Prevê ainda a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

## Estatuto da Cidade

Os instrumentos do estatuto da cidade definidos para o município estão descritos no CAPÍTULO II – Dos Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano. O Art. 32 afirma: “os instrumentos não regulamentados por este plano diretor serão regidos por legislação própria”. (LPD do município de Terra Boa, 2011, p. 19).

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória poderá ser aplicado na Zona de Uso Misto 2 – ZUM 2, Zona de Uso institucional -ZUI e Zona de Comércio e Serviços – ZCS. Faz menção à obediência às disposições contidas nos artigos 5º 6º da Lei Federal 10.257/2001.

A seção do capítulo discorre a respeito do IPTU Progressivo no Tempo, define as áreas de incidência do instrumento: Zona de Uso Misto 1 e 2 e a Zona de Comércio e Serviços. Não são estipulados os valores máximos de alíquotas, nem quais são as regras de sua aplicação. Cita que devem ser observadas as disposições constantes no Estatuto da Cidade.

Na sequência a seção dedicada à Desapropriação com Títulos da Dívida Ativa define a sua aplicação nas mesmas áreas de incidência do IPTU Progressivo no Tempo.

São objetivos dos instrumentos acima relatados:

- Promover a reforma urbana;
- Fazer cumprir a função social da propriedade urbana e da cidade;
- Combater o processo de proliferação;
- Inibir o processo de especulação imobiliária; (LPD do Município de Terra Boa, 2009).

O Direito de Preempção incorre sobre todas as zonas definidas na lei de zoneamento e repete os ditames da Seção VIII do Capítulo II do Estatuto da Cidade.

O conteúdo da seção que trata das Operações Urbanas Consorciadas em pouco se difere da Lei Federal 10.257/2001. Os art. 47, 48 e 49 deixam a encargo de lei específica as condições para que o instrumento seja aplicado.

O art. 52 aborda o EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança:

“Art. 52. Além dos casos previstos na Lei de Zoneamento, de Uso e Ocupação do Solo, elaborada com base neste Plano Diretor Municipal, poderão ser estabelecidos outros empreendimentos que dependerão de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV para sua aprovação, bem como, critérios, prazos e procedimentos cabíveis, por meio de Legislação Municipal Específica”. (LPD do Município de Terra Boa, 2009, p. 26).

A Lei de zoneamento apresenta uma seção dedicada às definições, na qual constam os usos impactantes e a previsão de aplicação do EIV.

Assim como nos instrumentos já descritos, a seção II – Da Usucapião Especial de Imóveis Urbanos pouco regulamenta. Afirma que são passíveis de aplicação do usucapião imóveis até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) possuídos por cinco anos ininterruptos e sem oposição, sendo utilizado para moradia própria ou de sua família.

Em imóveis públicos, aplica-se o instrumento de Concessão Especial para Fins de Moradia, seguindo as mesmas regras definidas para o usucapião.

#### Lei do Plano Diretor

A Lei do Plano de Diretor de Terra Boa, na seção I do Capítulo III, define genericamente ZEIS, aponta seus objetivos e afirma que a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social no Perímetro Urbano do município só será permitida se obedecido o disposto nesta Lei e a critérios estabelecidos em Lei Municipal Específica. Define ainda que para cada uma das ZEIS criadas, deverá ser elaborado um Plano Urbanístico próprio e que as áreas para aplicação do instrumento poderão ser definidas através de um Decreto do Poder Executivo Municipal. A mesma Lei cria o Conselho de Desenvolvimento Municipal e estabelece quais são as suas atribuições. Entre as suas funções não figuram deliberar acerca de Zonas Especiais e de leis específicas para a sua regulamentação.

## Lei de Zoneamento

O município de Terra Boa, a exemplo de muitos outros, apresenta clara segregação de parte de sua habitação social, com a locação de Conjuntos Habitacionais desagregados da malha urbana. A Lei de Zoneamento aborda a questão quando define áreas de Expansão com diretrizes de uso prioritariamente residencial e que só deverão ser ocupadas após “certo nível de saturação e ocupação dos vazios urbanos” (Lei de Zoneamento, p.7). Não há fixação do nível de saturação e também não delimita quais são os vazios que devem ser ocupados.

A área urbana está distribuída em nove zonas, de uso residencial, industrial, serviços, misto, institucional e de preservação ambiental.

Na Zona de Uso Misto 1 – ZUM-1, de uso predominantemente residencial, é permitido o comércio e serviços não incômodos e moradias sociais já implantadas ou a implantar. Denomina que os loteamentos já implantados e destinados à população de baixa renda são denominados ZEIS. Podem ainda ser criadas ZEIS na Zona de Uso Misto 2, “desde que sejam utilizadas preferencialmente áreas vazias ou ociosas providas de infraestrutura urbana...” (Lei de Zoneamento, p. 76). A tabela de parâmetros de Uso e ocupação do Solo da Área urbana, determina um lote mínimo de 200m<sup>2</sup> com testada mínima de 9m no caso de instalação de habitação social na ZUM-1; coeficiente de aproveitamento 1,4; gabarito: térreo mais 3 pavimentos; e taxa de ocupação de 70%.

A figura 58 traz o mapa que acompanha a Lei de Zoneamento do Município.

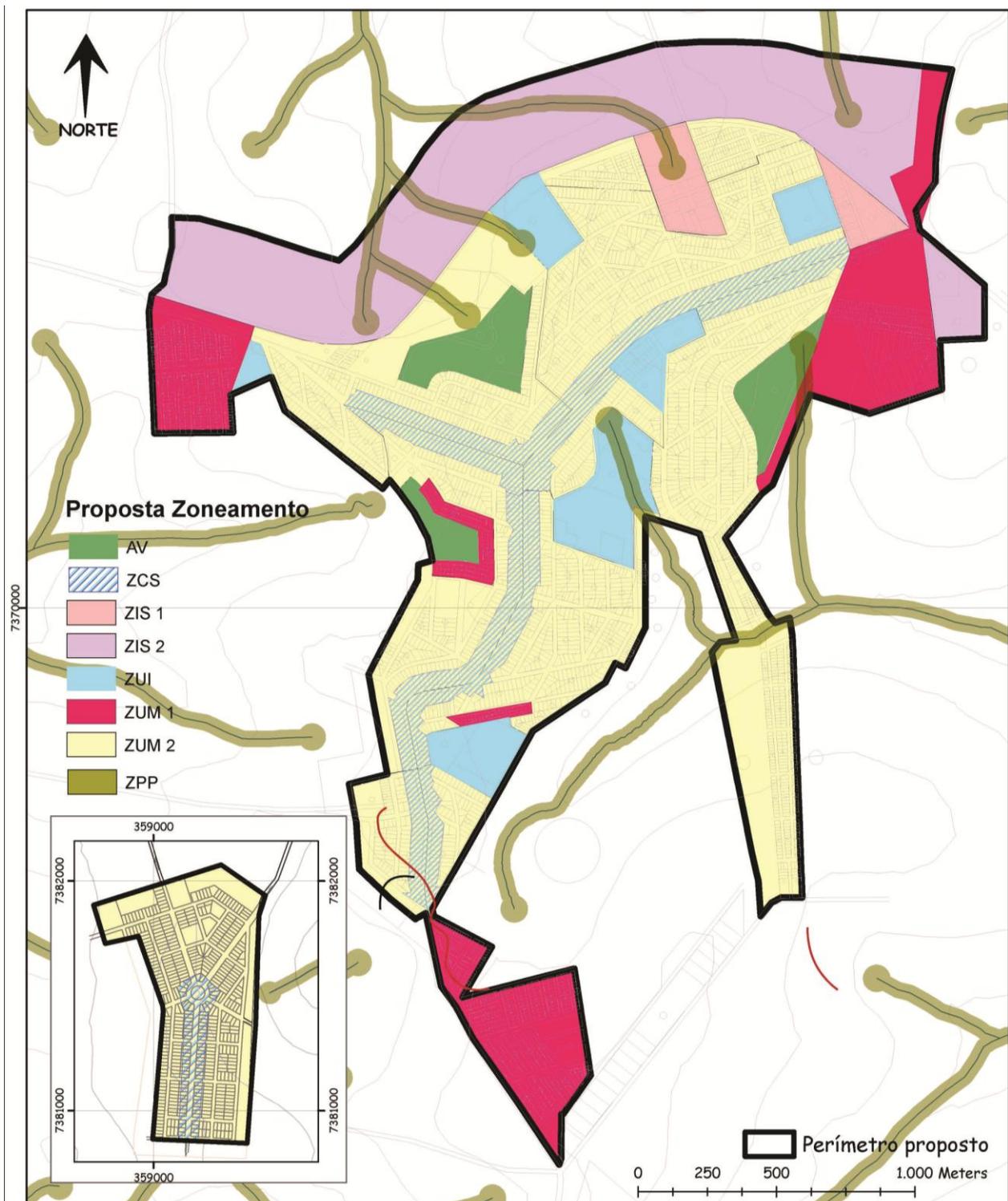


Figura 58 – Mapa de Zoneamento do Município de Terra Boa  
 Fonte: Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do Município de Terra Boa  
 Nota: Mapa sem escala

### Lei do Parcelamento do solo

O município de Terra Boa estabelece que os parâmetros urbanísticos para loteamentos populares (nomeação contida no plano) estão previstos na Lei de Zoneamento e são objeto de legislação específica: “Art. 22. Nos loteamentos (...) de habitação popular implantados preferencialmente em Zonas Especiais de Interesse Social, terão os parâmetros de acordo com o previsto na Lei de Zoneamento ou conforme legislação específica”. (LPD do Município de Terra Boa, 2009).

### Processo de Planejamento e Gestão

O plano não apresenta um item exclusivo dedicado ao processo de planejamento e gestão e à construção de indicadores. A LPD regulamenta as atribuições da Secretaria de Administração Geral e Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Rodoviários, onde, dentre as suas competências afirma: “XIII. promover a expedição, e assinar os alvarás de licenças de construções particulares, [...] projetos de construções populares (...)”. A regulamentação da secretaria consta no CAPÍTULO I – Das Estratégias de Desenvolvimento que fazem parte do TÍTULO V - Dos Instrumentos de Gestão Municipal e Democratização.

### PAI – Plano e Ação e Investimentos

Terra Boa inicia a descrição das ações que fazem parte do PAI com a definição do Plano e afirma:

“A partir da identificação dos problemas urbanos e rurais do município de Terra Boa e através da análise de sua capacidade de investimento, estabeleceram-se metas e prioridades para os primeiros cinco anos de implantação do Plano Diretor Municipal”. (PD de Terra Boa, p. 783).

E continua:

“(...) o Plano de Ação e Investimentos que será o instrumento que norteará as ações do poder Público para os próximos cinco anos, devendo ser incorporado pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orgânica Anual” (idem).

A Habitação é relacionada em três frentes:

1. Gerenciamento das Ocupações Irregulares
2. Viabilização de áreas para Habitação de Interesse Social
3. Política Habitacional

O Gerenciamento abarca duas ações. A primeira refere-se ao cadastramento das famílias que ocupam áreas irregularmente, a ser realizada em 2009; a segunda ao Projeto de Regularização da área, a ser realizado em 2011 com recursos da ordem de R\$ 30.000. No texto introdutório e mesmo na tabela, não são delimitadas as áreas de intervenção e nem como deverá ser o procedimento para a regularização. Afirma: “*O Município deverá promover a regularização e urbanizar a referida área, [...] e deverá, ainda, restringir o aumento da ocupação na área, antes da regularização*” (PD de Terra Boa, p. 840).

As ações acima descritas fazem parte do Eixo 1 – Preservação do Meio Ambiente. A figura abaixo apresenta a tabela do segundo tópico que trata da Habitação dentro do PAI.

**Tabela 71 – Garantia de Habitação de Interesse Social.**

Infra-Estrutura Necessária	Ano	Quant	Unidade	Custo (unit.) R\$	Custo Total (aprox.) R\$	Fontes de Captação de Recursos
Definição de áreas de Interesse Social e Público - ZEIS	2009	Ação Institucional				Recursos Próprios
Catologação das famílias para o atendimento prioritário	2009	01	Cadastro	5.000,00	5.000,00	Recursos Próprios
Compra de Terreno e doação à COHAPAR	2010	02	Hectare	50.000,00	100.000,00	Recursos Próprios
	2011			50.000,00		
Construção de Habitação de Interesse Social atendida por infraestrutura básica (no mínimo: água, luz, esgoto, drenagem)	2009	03	Projeto	200.000,00	650.000,00	Recursos Próprios/Ministério das Cidades/COHAPAR
	2011			250.000,00		
	2012			200.000,00		
Total					755.000,00	

Figura 59- Tabela com as ações da Garantia de Habitação de Interesse Social.  
Fonte: Plano Diretor de Terra Boa.

Através da tabela observa-se a não especificação do local para a implantação das unidades habitacionais ou o seu vínculo com áreas anteriormente definidas na Lei de Zoneamento como ZEIS. Estas ações fazem parte do Eixo 3 - Garantia da Infraestrutura e dos Serviços Públicos Municipais.

Por fim as ações para o estabelecimento de uma Política Habitacional, focada na Elaboração do PLHIS e na Criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social para o ano de 2009, com recursos de R\$ 30.000. A Política Habitacional consta do Eixo 4 - reestruturação institucional, na diretriz “Incrementar as Políticas Setoriais”.

Ressaltando, os eixos acima citados foram definidos no item das Diretrizes e Proposições.

O Plano Diretor de Terra Boa no seu Plano de Ação e Investimentos indica a criação de um Conselho de Urbanismo, mas não lhe outorga atribuições e tampouco discorre sobre a sua composição. Anteriormente, a Lei do Plano Diretor afirma no Art. 77 a criação do Conselho de Desenvolvimento Municipal, com a relação de uma série de atribuições e de sua composição. Mais adiante, o parágrafo único do Art. 93, ainda da Lei do Plano Diretor, afirma que o município:

“(...) poderá criar, por Lei Municipal específica, o Conselho Municipal de Urbanismo, o qual deverá ser composto por técnicos e profissionais da área de engenharia, arquitetura e urbanismo, o qual terá atribuições previstas na legislação básica que compõem este Plano Diretor Municipal” (PD de Terra Boa).

Esta é a única forma de regulamentação deste Conselho encontrada em toda a legislação do Plano Diretor. Frequentemente, encontra-se referência a este conselho nos termos dos casos omissos, como estabelece a Lei do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo Municipal: “Art. 50. As atividades não contempladas na presente lei [...] serão analisadas pelo Conselho Municipal de Urbanismo [...] e/ou pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal (CDM), criado pela Lei Complementar do Plano Diretor Municipal”. (PD de Terra Boa, p.576).

O Termo de Referência do PARANACIDADE aponta para a criação do Conselho de Desenvolvimento Municipal.

#### 4.8- Ubiratã

O município de Ubiratã é um dos três da Mesorregião que possui mais de 20 mil habitantes. Além dos empreendimentos populares listados na tabela 63 através da COHAPAR, tem-se o Conjunto Novo Ubiratã de 1990 com 163 unidades realizado pela COHESMA e o Conjunto Santa Felicidade de 2002 com 12 unidades e contrato entre a prefeitura e a Caixa Econômica Federal. (Fig. 61).

A produção habitacional é tímida, retirando-se o desfavelamento de junho/2005 e o Conjunto Santa Felicidade (12 unidades), não se tem construção de moradias desde outubro de 1999. Já para os loteamentos particulares, a oferta foi maior, sendo somente a partir de 2000 quatro novos loteamentos, somando um total de aproximadamente 590 lotes, quase que o total de toda a produção habitacional desde 1981, excetuando-se as moradias rurais.

Tabela 63 – Empreendimentos habitacionais realizados pela COHAPAR no município de Ubiratã

Empreendimento	Unid	Conclusão	Programa
Isoladas	2	1981	FICAM
Juscelino Kubitschek	105	Jan/83	convencional
Boa Vista	111	Out/99	Mutirão – Casa da Família
Casa da Família Rural	18	Ago/2005	PSH Rural
Verdes Campos	42	Out/97	Vila Rural
Boa Vista II	190	Dez/92	Mutirão – Casa da Família
União	97	Ago/93	Mutirão – Casa da Família
Alzira Resende	55	Jun/2002	Desfavelamento
Vida Nova (Distrito de Yolanda)	16	Mai/92	Mutirão – Casa da Família
Araçari (Distrito de Yolanda)	24	Dez/97	desfavelamento
Totalização			
- Unidades: 660			
- Empreendimentos: 10			

Fonte: COHAPAR, 2010

Através do mapa de evolução observa-se que loteamentos que datam da década de 2000 foram implantados em vazios urbanos e que conjuntos

habitacionais implantados anteriormente ocuparam áreas rurais, como no caso do Conjunto habitacional Boa Vista e do JK (figuras 61 e 62).

Um indício da falta de programas para a baixa renda são as quatro ocupações irregulares no sítio urbano. Duas delas encontram-se em áreas de risco, a Vila Recife e a Ocupação Jardim Josefina, ambas às margens de córregos onde a probabilidade de inundações é grande. Mas nem todas as famílias destas áreas devem ser removidas. Há casas que estão fora dos 30m de preservação, mas que estão em péssimo estado de conservação, algumas com partes em material perecível, outras de madeira estão em avançado estado de depreciação. (Figura 60).



Figura 60 - Imagens das Ocupações irregulares.  
Fonte: Acervo pessoal

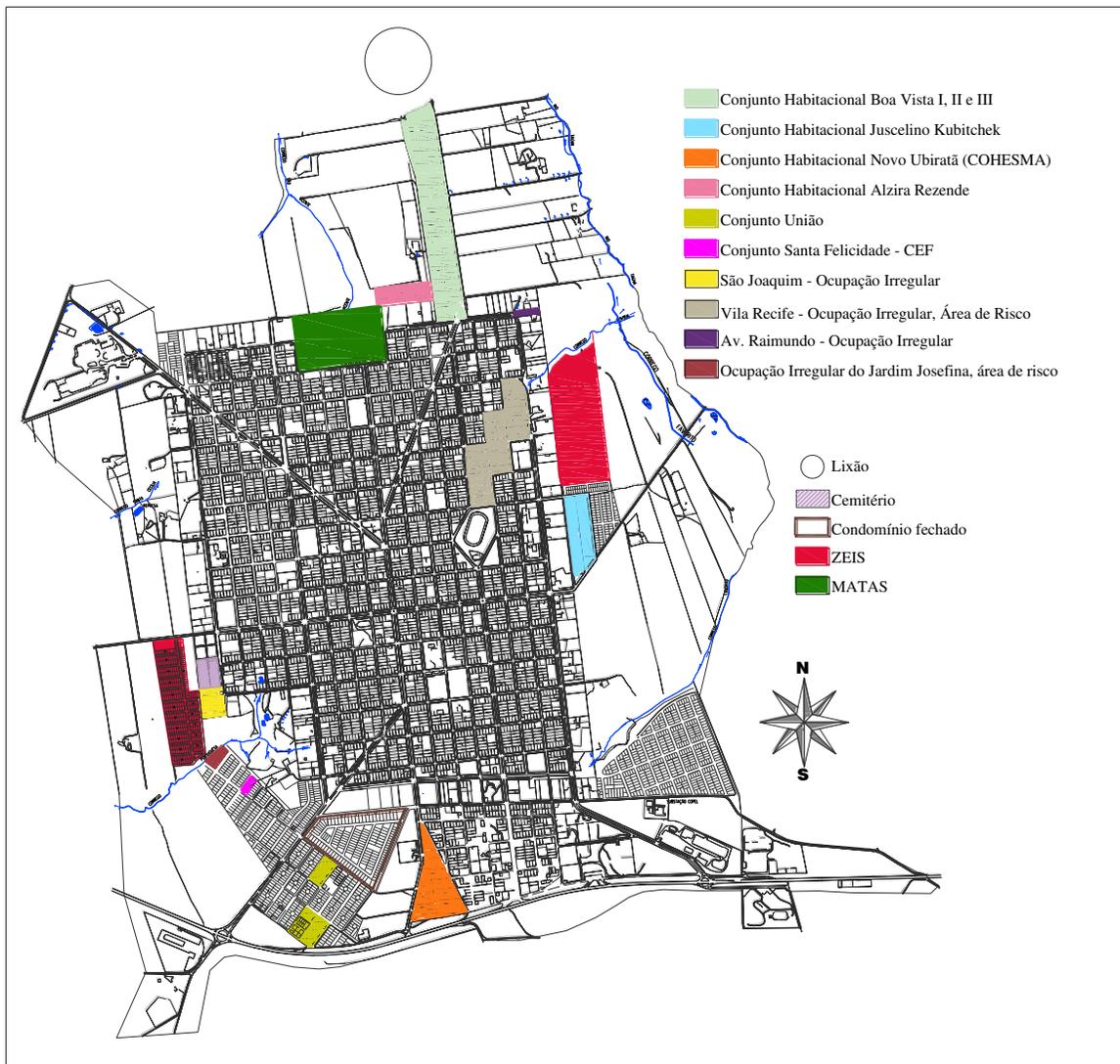


Figura 61 – Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do Município de Ubiratã.  
 Fonte: Plano Diretor, 2010.  
 Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora. Mapa sem escala

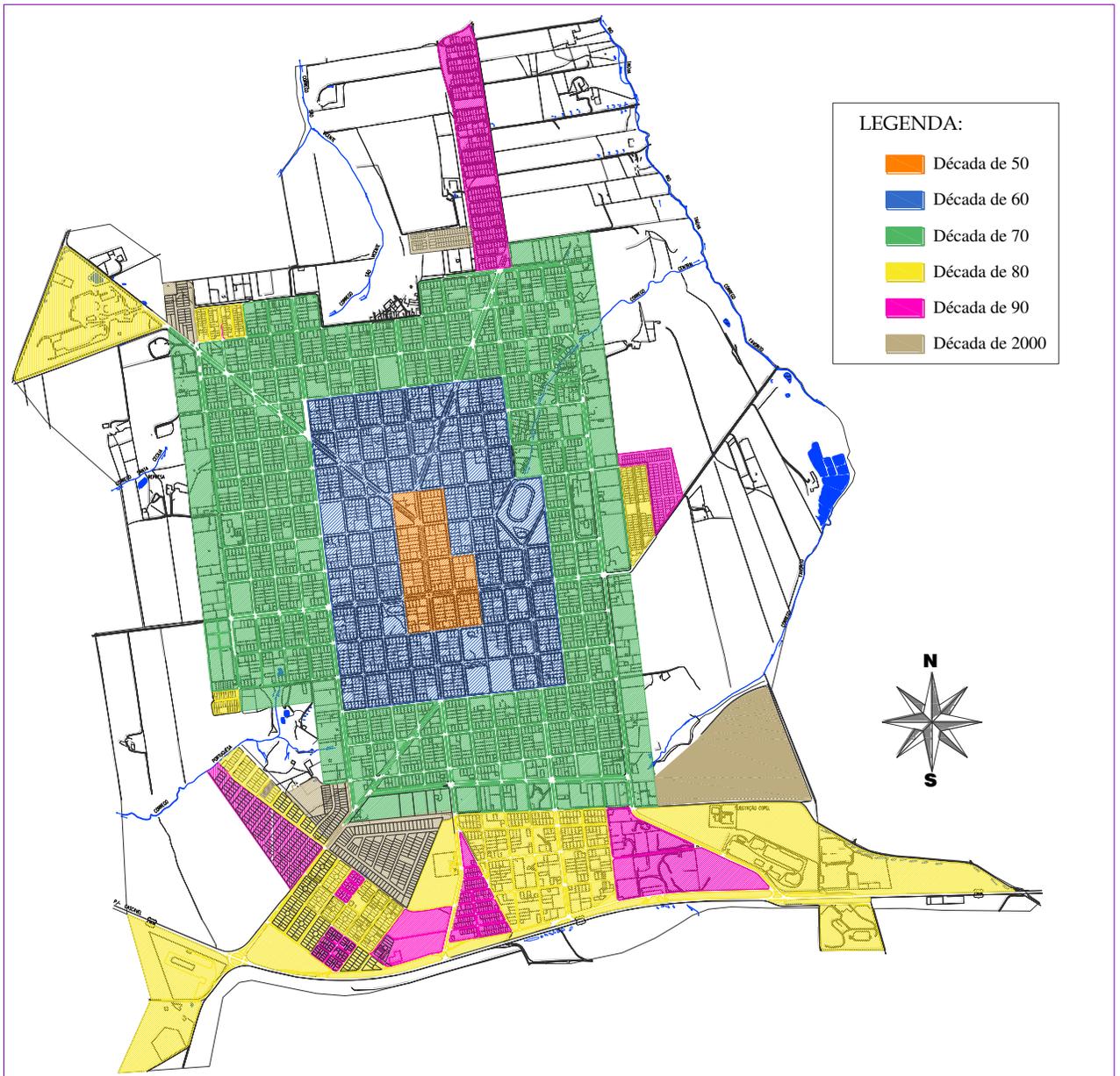


Figura 62 – Mapa de evolução urbana do Município de Ubiratã.  
 Fonte: Plano Diretor, 2010.  
 Nota: Mapa sem escala

Há ainda uma área que já foi doada para a COHAPAR há uns seis anos e que ainda não recebeu a construção das moradias e ninguém consegue justificar o fato. Apenas afirmam, tanto por parte da prefeitura como da COHAPAR, que é por falta de recursos. É consenso que a COHAPAR passou por um período de estagnação, de modo que os empreendimentos foram suspensos em todas as fases, mas acredita-se que, se o empreendimento em Ubiratã data desta época, atualmente as negociações poderiam ser retomadas. De acordo com a prefeitura estavam destinadas 54 unidades para a área.

Ubiratã conta com um empreendimento do PMCMV com 269 unidades para famílias com renda de R\$ 975,00 a R\$ 1.375,00. Os lotes possuem entre 200 e 300 m<sup>2</sup>. As moradias são de dois tipos: as que são adaptadas a portadores de necessidades especiais com 36,81m<sup>2</sup> de área útil e as que não são, com 36,79m<sup>2</sup> de área útil. A construção das moradias está em andamento e deve ocupar 103.219,26m<sup>2</sup> da ZEIS1 – Zona Especial de Habitação de Interesse Social, definida no Plano Diretor.

As duas áreas destinadas à Habitação Social do município acima descritas e a ZEIS 2 estão assinaladas na figura 63.

O município firmou convênio com o Ministério das Cidades e está elaborando o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social. Já foi enviado à Caixa a Fase de Elaboração do Diagnóstico Habitacional. Em contato com a Consultoria, o Arquiteto Coordenador informou que os trabalhos não vão seguir um viés numérico, ou seja, eles pretendem abordar as necessidades de maneira a suprir as carências sem, no entanto, quantificar o déficit, afirmou: “*Os programas e ações devem ter como alvo a população e não números a serem vencidos*”.

Apesar de ser o terceiro maior município da região, os trâmites para a implantação de habitação seguem a linha dos outros municípios. No questionário que a COHAPAR distribuiu para a obtenção de informações para o PEHIS, foi informado que o município possui um setor dedicado à Habitação Social, mas o que se encontrou foi a formação do Conselho Municipal de Habitação, do Fundo Municipal de Habitação (não ainda regulamentado) e o Conselho Gestor do Fundo e a indicação de um funcionário como responsável pela habitação, o que na prática não significa que exista um setor exclusivo para tratar a questão.

A Figura 63 discrimina também as chácaras suburbanas, espaços de transição entre o rural e urbano que acabam por ocupar área de potencial expansão e de implantação de HIS, onde ocorre a construção de moradias e até de loteamentos para além destes espaços transformando-os em vazios supervalorizados e sem uso até o seu parcelamento. A mesma figura apresenta ainda uma área de vazio urbano, sem qualquer tipo de construção com potencial para habitação, não necessariamente para a construção de moradias através de programas sociais, mas a disponibilidade de terra urbanizada a um custo mais baixo. A área possui 9.274,10m<sup>2</sup>, onde podem ser distribuídos 36 lotes com 241,00m<sup>2</sup> aproximadamente. Este foi um exemplo isolado de como podem ser utilizados terrenos totalmente vagos no sítio urbano.



Figura 63 – Mapa de localização dos novos empreendimentos do Município de Ubitatã.

Fonte: Plano Diretor, 2010.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

Mapa sem escala

Fato já relatado para outros municípios desta pesquisa é a desinformação do responsável pelo departamento de obras. A falta de informação atinge o setor no âmbito do conhecimento acerca das particularidades da cidade, como a localização das ocupações irregulares, dos conjuntos habitacionais e, mais além, de quantas moradias populares estão sendo construídas no município. Em alguns casos pesquisados, a Secretaria de Ação Social estava mais bem informada.

Apurou-se que geralmente o profissional responsável presta serviço para mais de uma prefeitura, o que não permite o seu envolvimento com as questões do município e que por sua formação, estes profissionais não detêm o conhecimento necessário para trabalhar com o urbano – o que justifica a ausência de alguns deles nas fases de elaboração do Plano Diretor Participativo. Muitos desconhecem o conteúdo dos planos e como efetivamente aplicá-los e quais os benefícios dos instrumentos nele contidos para o ordenamento da cidade, habilidade necessária, já que são os responsáveis pelos setores de obras nos municípios que atuam. Alguns dos pequenos municípios não suportam a contratação de um arquiteto e urbanista juntamente com um engenheiro civil.

### **Plano Diretor**

A elaboração do PDP de Ubitatã contou com o envolvimento de duas consultorias. A primeira concluiu a até a fase da Avaliação Temática Integrada. Através de informações fornecidas pela prefeitura, foi contratada uma segunda equipe para a finalização do plano e sua subsequente aprovação perante o governo do estado e Câmara Municipal. A tabela a seguir apresenta os itens selecionados para análise no plano diretor e o atendimento dado à HIS.

Tabela 64 – Abordagem de HIS contida no PDP do Município de Ubitatã

Temas de Análise		Prevê HIS	Observações e Instrumentos
1.	Estrutura Organizacional	sim	Criação do Departamento de Habitação
2.	Diretrizes e proposições	sim	Estoque de terras; Programas habitacionais para baixa renda; Criação do setor habitacional vinculado à Secretaria de Obras
3.	Estatuto da Cidade	sim	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; Usucapião urbano; Direito de Superfície; Direito de Preempção; Operações Urbanas Consorciadas; Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança;

			Concessão de uso especial para fins de moradia.
4.	Lei do Plano Diretor	Nada consta	Nada consta
5.	Lei de Zoneamento	sim	Delimita ZEIS
6.	Lei do Parcelamento do Solo	sim	Loteamentos de interesse social
7.	Processo de Planejamento e Gestão	Nada consta	Nada consta
8.	PAI - Plano de Ação e Investimentos	sim	Aquisição de terreno; Construção de unidades habitacionais; Infraestrutura em terrenos delimitado como ZEIS.
9.	PLHIS	sim	Consolidação das ZEIS; Regularização de ocupações irregulares; Aquisição de terreno para remoção de área de risco. Seguiu os ditames do Plano Diretor.

Fonte: Plano Diretor Participativo do Município de Ubiratã.

A estrutura organizacional prevista no Plano Diretor de Ubiratã se mantém e indica a criação do Setor de Gerenciamento da Habitação de Interesse Social, vinculado ao Departamento de Obras do município e do Departamento de Planejamento com o objetivo de gerenciar e implementar o Plano Diretor. O Departamento de Planejamento é inserido no organograma proposto, já o setor de gerenciamento da habitação limita-se às proposições, ambos desprovidos de legislação e de prazos para a sua execução.

Vale salientar que o município de Ubiratã, no seu PLHIS, estabelece como Programa de organização Institucional a criação do Departamento de Habitação com o objetivo de gerenciar os programas habitacionais propostos pelo plano. Dentre as ações previstas para o programa destacam-se integração entre as Secretarias (principalmente a de Obras e de Ação Social) e a criação de um cadastro único municipal alimentado com dados de todas as secretarias e disponibilizado a todos os setores. Salaria ainda o PLHIS a importância do acompanhamento das famílias após a obtenção da moradia.

No quadro das prioridades, ainda discorrendo sobre o PLHIS, figura como prioridade 1 a criação do Departamento de Habitação e em segundo, a criação do Sistema Digital de Cadastro Habitacional.

Para as Diretrizes e proposições são definidas ações a curto, médio e longo prazo no sentido da formação de um estoque de terras, programas habitacionais para baixa renda e criação do setor habitacional vinculado à Secretaria de Obras.

### Estatuto da Cidade

O Art. 30 da lei do plano Diretor lista uma série de instrumentos de política urbana com o objetivo da promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano:

- I – Instrumentos de Planejamento;
- II- Instrumentos Jurídicos e urbanísticos;
- III- Instrumentos de Regularização Fundiária;
- IV- Instrumentos Tributários e Financeiros;
- V – Instrumentos Jurídico-administrativos;
- VI – Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana.

Dos 42 instrumentos relacionados, seis mereceram uma atenção especial e são regulamentados pela lei.

O conteúdo do Art. 31 trata do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e em pouquíssimo difere do já regulamentado pelos outros municípios da pesquisa. Traz a definição dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados e que o referido instrumento deve estar em acordo com o art. 182 da Constituição Federal e com os artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade.

A mesma seção aborda o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Ativa. Afirmar a lei que o IPTU progressivo deve ser aplicado por um prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar seja cumprida pelo proprietário. Decorrido o prazo sem o cumprimento do estabelecido, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel.

Acerca das Operações Urbanas Consorciadas, a LPD as define e encarrega o Conselho Municipal de Desenvolvimento da sua aprovação. Afirmar ainda que cada uma das operações deverá ser criada através de lei específica.

O Direito de Preempção será exercido para a execução de programas e projetos de HIS; reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos; criação de espaços públicos; e criação de áreas de interesse ambiental. As áreas de ocorrência do Direito serão delimitadas em lei específica, ficando entendido que a expansão urbana contida na lei de zoneamento são áreas passíveis de incidência do instrumento.

O restante do conteúdo da seção não difere do já assinalado pra os municípios de Araruna e Engenheiro Beltrão.

Do Art. 46 ao 50, a LPD apresenta a regulamentação para a aplicação do Direito de Superfície.

Dentro das ações previstas no Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, o poder público poderá, como condição da aprovação do projeto do empreendimento, solicitar a execução de melhorias na infraestrutura urbana e de equipamentos. Como parte destas melhorias, salienta-se um “VII. Percentual de habitação de interesse social no empreendimento” e “VIII – possibilidade de construção de equipamentos sociais em outras áreas da cidade”.

### Lei do Plano Diretor

Em Ubatã foram determinadas as mesmas políticas e ações para a questão habitacional relacionada para os municípios de Araruna e Engenheiro Beltrão. Embora a fase de Diretrizes e Proposições definisse a criação de um departamento exclusivo para a Habitação Social, o mesmo não figura regulamentado dentro da Lei do Plano Diretor. Nem sequer é mencionada a HIS no que tange à Gestão Democrática da Política Urbana.

### Lei de Zoneamento

Ubatã é o segundo maior município dentre os selecionados para esta pesquisa, possui população maior que 20 mil habitantes e, portanto, obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor participativo.

De acordo com a lei de Zoneamento, a área municipal foi dividida em zona urbana e zona rural. O sítio urbano foi subdividido em 5 zonas: Zona 1; Z2 – Zona de

Expansão Urbana; Zona Industrial; Zona Especial de Interesse Social; e Zona de proteção Ambiental.

A Lei de Zoneamento afirma que as ZEIS “terão regulamentação própria quando assim determinar o Poder Público Tutelar...” (Lei de Zoneamento, p. 56). Nestas zonas é permitido o uso residencial unifamiliar de interesse social; comércio e serviço vicinal e de bairro; e uso misto. Os lotes devem ter área mínima de 200m<sup>2</sup> com frente mínima de 10m, coeficiente de aproveitamento 1 e taxa de ocupação de 75%.

Apesar da primeira parte do Plano Diretor – ATI (Avaliação Temática Integrada) ter identificado e delimitado áreas de ocupação irregular, a Lei de Zoneamento não reconhece e regulamenta estas áreas, e ainda as classifica como zonas residenciais desprovidas de qualquer especificidade quando necessitam de investimentos em saneamento, pavimentação e melhorias nas moradias. Sem contar a ocupação às margens do Córrego Central que foram classificadas como ZEPA – Zona de Proteção Ambiental, onde não é permitido o parcelamento e tem como alvo as atividades de lazer.

A figura 64 apresenta o mapa de zoneamento constante na lei.



### Lei do Parcelamento do Solo

Nesta lei o Plano Diretor discorre acerca de dois modelos de parcelamento: Modelo 1 com lotes de 150 m<sup>2</sup> (cento e cinquenta metros quadrados) e testada mínima de 7,50m (sete metros e cinquenta centímetros); e Modelo 2 com lotes mínimos de 200m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados) e testada mínima de 10 m (dez metros).

O art. 16 afirma ainda que os modelos descritos devem ser aplicados nas áreas de interesse público para a implantação de HIS, observando o disposto na lei de zoneamento. Os procedimentos e aprovação de Loteamentos Sociais seguem as mesmas determinações estabelecidas para os demais loteamentos constantes na lei.

### Processo e Planejamento e Gestão

O Plano Diretor de Ubitatã apresenta um item dedicado ao processo de Planejamento e Gestão Municipal que não figura como status de anteprojeto de Lei, dependendo inteiramente da administração municipal para a sua implementação.

O texto prevê a criação de um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democrática e institui o Departamento de Planejamento Municipal vinculado à Secretaria de Obras e Viação. O PD acrescenta uma figura com a inserção do Departamento de Planejamento no organograma da prefeitura. Dentre as atribuições deste departamento não figuram o tratamento à questão habitacional e à aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade adotados pelo plano diretor, cita que uma das suas funções é “manter o controle atualizado da necessidade social e da destinação das terras municipais”, onde caberia a amarração com o Estatuto e com as questões de ordem fundiária.

É ainda determinada a instituição do Conselho de Desenvolvimento Municipal, com a definição de um prazo de seis meses para a sua regulamentação através de Lei Específica.

Nada é mencionado acerca do setor de gerenciamento da habitação social no item de Adequação da Estrutura Organizacional da prefeitura e muito menos na Lei do Plano Diretor, mesmo a instalação deste setor fazer parte das Diretrizes e proposições.

Nos indicadores, o acesso à propriedade por chefes de família com renda de até três salários mínimos é uma das metas a ser atingida em quatro anos, com 100% das famílias atendidas.

#### PAI – Plano de ação e Investimentos

O Plano de Ação e Investimentos de Ubiratã distribui o atendimento à questão habitacional durante os seus cinco anos de vigência. As ações estão acompanhadas de um quadro justificativo com imagens e com os possíveis órgãos financiadores.

No primeiro ano está prevista a dotação de infraestrutura em terreno já adquirido pela Prefeitura para a implantação de HIS no total de R\$ 1.200.000,00. Outra ação é a regularização fundiária da Vila São Joaquim a um custo de R\$ 100.000,00, em parceria com o MCidades e a Caixa Econômica Federal. Sobre a regularização afirma o plano: “(...) com o objetivo de garantir a seguridade social, o poder público municipal executará a regularização fundiária conferindo o título de posse aos moradores da área.” (PD de Ubiratã – Plano de Ação).

Vale salientar que o terreno adquirido encontra-se delimitado na Lei de Zoneamento como ZEIS de área vazia. Está prevista a construção de 269 moradias, sendo que 169 foram confirmadas. Isto devido ao fato de que havia famílias que não se encaixavam no perfil exigido pela CEF para o financiamento das casas, como nome limpo, enquadramento na faixa de renda, entre outros.

Para o segundo ano, foi estabelecido a construção de 300 unidades habitacionais a um custo de R\$ 9.000.000,00 em parceria com a CEF, COHAPAR e MCidades. A aquisição de terreno para a ZEIS (desfavelamento) ficou para o terceiro ano de vigência do plano com o aporte de R\$ 500.000,00 com recursos próprios. Na justificativa não é especificada qual área deverá ser adquirida e qual deverá ser passível do desfavelamento. Após a aquisição da área acima descrita, o poder público deve desembolsar R\$ 500.000,00 para as obras de infraestrutura, ação para o quarto ano.

O Plano de Ação determina a construção de 250 unidades para o desfavelamento a um custo de R\$ 7.500.000,00 tendo como fonte de recursos a Caixa Econômica Federal, a COHAPAR e o MCidades. Sobre esta ação afirma:

“Após as duas primeiras ações, aquisição do terreno e execução de infraestrutura, a administração pública firmará convênios com a Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades para a construção das moradias e a transferência das famílias que ocupam as margens do Córrego Central.” (PD de Ubiratã, p. 288).

Não foram encontrados maiores detalhes das operações.

### PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

O único município que já elaborou o PLHIS foi Ubiratã.

Nele são consolidadas as duas ZEIS delimitadas para a alocação de moradias sociais. São também criadas ações para a regularização de áreas ocupadas e aquisição de terreno visando à remoção de famílias de área de risco.

Ao consultar o documento final do PLHIS do município, viu-se a referência que faz ao Plano Diretor e ao que foi por ele determinado. Pôde-se também visualizar como planos setoriais podem vir em resposta a um Plano Diretor generalista e que pouco acrescenta na questão habitacional.

Dentre várias ações, o PLHIS de Ubiratã previa a criação de um Departamento de Habitação com contratação de um Arquiteto e Urbanista para o gerenciamento do setor; instalação de um sistema integrado de dados que possibilitasse a troca de informações entre os setores, com o acompanhamento das famílias cadastradas para além da obtenção da moradia.

Duas importantes ações visto que foi encontrado no atual cadastro da prefeitura famílias que já não mais residem no município e ainda constam como requerentes de habitação social.

Em um último contato com o setor de obras da prefeitura, obteve-se a informação de que o Departamento de Habitação foi criado e também se contratou um arquiteto e urbanista para gerenciar o setor. Diante dessa ação, os trabalhos relativos às regularizações contidas no PLHIS já tiveram início.

#### 4.9- Os municípios: caracterização geral

Através da metodologia utilizada o estudo foi relatado por município, descrevendo como cada um abordou a habitação social, os planos diretores participativos e a integração entre ambos. Com o intuito de uma visão geral e do confronto das ações dos municípios no que tange ao tema pesquisado, os dados e informações colhidos foram sintetizados e relacionados na tabela 64, na busca por padrões de tratamento da questão habitacional contidos nos planos diretores participativos, principalmente na legislação urbanística.

Os assuntos estão dispostos em duas partes. Primeiramente o teor dos planos diretores no que concerne à HIS, de acordo com os 7 itens relacionados e descritos anteriormente. Em seguida apresenta-se os parâmetros de qualidade da HIS por município de acordo com Ferreira (2012), onde foram utilizadas as escalas de análise de Inserção Urbana e de Implantação dos Conjuntos Habitacionais destinados à população de baixa renda.

No item de **inserção urbana** procurou-se relacionar o empreendimento à cidade, abordando temas como a acessibilidade, presença de serviços urbanos e sua integração à malha urbana existente. Para a **implantação** foram observadas questões referentes à relação do empreendimento com o entorno imediato, forma de ocupação do terreno, bem como a integração entre as edificações e os espaços livres e de lazer.

As informações contidas na tabela demonstram a homogeneidade com que a HIS é resolvida nos municípios, e que a segregação e isolamento, utilização de terras rurais longínquas, concentração e não-diversidade das tipologias não são exclusividade dos grandes centros. Os “carimbos”, repetição de tipologias e implantações idênticas (Ferreira, 2012) e sem variações indiferentes ao local e clima onde são locadas, faz parte do cotidiano das HIS destas localidades, onde são adotados projetos padronizados e distribuídos para todo o Estado através da COHAPAR, que concentra a produção na sede do órgão em Curitiba.

O conteúdo das legislações dos Planos Diretores Participativos segue uma mesma lógica generalista, ou seja, adota normatizações e regulamentações muito próximas, em alguns casos até idênticas. Encontrou-se legislação acerca de assuntos

que não são usuais nos municípios estudados, em detrimento a uma abordagem mais aprofundada da HIS, esta sim comum a todas as localidades que fazem parte da pesquisa. O Estatuto da Cidade figura mais como uma obrigatoriedade que como um promotor do cumprimento da função social da propriedade e da cidade, onde os textos são os mesmos constantes na lei federal, generalistas e não demarcam as áreas da cidade onde serão aplicados. Em outros casos, a regulamentação fica a encargo de Leis Específicas.

As planilhas contidas no PAI – Plano de Ação e Investimentos, que devem delinear as ações municipais nos próximos cinco anos consecutivos à aprovação do PDP, fazem menção superficial da HIS, ficando mais proeminente a aquisição de terrenos e a construção de unidades habitacionais, apenas um dos municípios relaciona a criação do setor de habitação como ação. Dos 7 municípios, 4 pregam a criação de um setor destinado exclusivamente às questões habitacionais; um deles mantém a estrutura onde já existe uma divisão responsável; 2 não abordam a questão, com a exclusão do departamento de habitação por um deles. Assim, tem-se planos cheios de boas intenções e que não chegam a se tornar ações efetivas para o tratamento da HIS. O que sobra destas boas intenções é a disseminação de práticas e de soluções, com o foco na quantidade de unidades a serem construídas e não no devido atendimento à população.



Tabela 65 – Síntese da abordagem de HIS pelos planos diretores nos municípios pesquisados

		ARARUNA		ENG.º BELTRÃO		FAROL		GOIOERÊ		JURANDA		NOVA CANTU		TERRA BOA		UBIRATÃ		
		prevê HIS	instrumentos	prevê HIS	instrumentos	prevê HIS	instrumentos	prevê HIS	instrumentos	prevê HIS	instrumentos	prevê HIS	instrumentos	prevê HIS	instrumentos	prevê HIS	instrumentos	
HIS no PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO	1	sim	- Criação do Setor de Gerenciamento da HIS	Sim	- Criação do Setor de Gerenciamento da HIS	NC	- Criação do Setor de Gerenciamento da HIS.	sim	- Mantém a estrutura atual	sim	- Criação do Deptº de Planejamento Urbano e Habitação	NC	NC	NC	NC	sim	- Criação do Departamento de Habitação	
	2	sim	- Estoque de terras; Programas habitacionais; - Criação de setor habitacional.	Sim	- Banco de terras; - Programas habitacionais; - Criação de setor habitacional.	sim	Regularização fundiária; Estoque de terras; Convênios com o Estado e a União.	sim	- Política habitacional	sim	- Construção de moradias; - Urbanização de loteamento irregular.	sim	- Regularização fundiária; - Elaboração do PLHIS	sim	- Regularização fundiária; - Elaboração do PLHIS.	sim	- Estoque de terras; - Programas habitacionais; - Criação do setor habitacional vinculado à Secretaria de Obras	
	3	sim	A, B, F, K	Sim	A, B, E, F, I, J, K	sim	B, F, K, N	sim	A, B, F, G, H, I	sim	A, B, C, E, F, G, H, I, J, K	sim	A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q	sim	A, B, C, D, F, J, K, O	sim	A, B, C, D, E, F, I, J, K	
	4	Legislação Urbanística																
		4.1 Lei do Plano Diretor	sim	- Define ZEIS (regulamentação lei de Zoneamento).	Sim	- Define ZEIS (regulamentação lei de Zoneamento).	sim	Define ZEIS e afirma que a Lei de Zoneamento estabelecerá critérios para sua ocupação.	sim	- Define AEIS; - Construção de moradias; - Lotes infraestruturados: baixa renda; - Incentivos e isenções fiscais.	sim	- Define Zeis; - Construção de moradias; - Financiamento: população de baixa renda; - Criação do FDUH*.	sim	- Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social	sim	- ZEIS: lei específica	NC	NC
		4.2 Lei de Zoneamento	sim	- Delimita ZEIS; - Define indicadores de uso e ocupação do solo.	Sim	- Delimita ZEIS; - Define indicadores de uso e ocupação do solo.	sim	Delimita ZEIS; Define indicadores de uso e ocupação do solo.	sim	- Solo Urbano de Interesse Social e indicadores de uso e ocupação do solo.	NC	NC	sim	- Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social	sim	- AEIS: implantadas e a implantar	sim	- Delimita ZEIS
		4.3 Lei do Parcelamento do Solo	sim	- Dois modelos de parcelamento com a finalidade social.	Sim	- Dois modelos de parcelamento com a finalidade social.	sim	Apresenta dois modelos de parcelamento com a finalidade social.	sim	Regulamentação: empreendimentos sociais	NC	NC	NC	NC	sim	- Parâmetros urbanísticos ; zoneamento e lei específica	sim	- Loteamentos de interesse social
	5	Processo de Planejamento e Gestão	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	- Não possui item exclusivo; - Definições constam na LPD.	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
6	Plano de Ação e Investimentos - PAI	sim	- Aquisição de terreno para HIS; - Construção de unidades.	sim	- Construção de unidades.	sim	Aquisição de terreno; Construção de unidades habitacionais.	sim	- Elaboração de planos; - Reurbanização de áreas de invasão.	Sim	- Criação do Deptº de Planejamento Urbano e Habitação	sim	- Criação do Departamento de Planejamento Urbano e Habitação	sim	- Define ZEIS; - Cadastro de famílias; - Aquisição de terreno; - Construção de unidades.	sim	- Aquisição de terreno; - Construção de unidades; - Infraestrutura em terrenos: ZEIS.	
7	PLHIS	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	sim	- Consolidação ZEIS; - Regularização de ocupações; - Aquisição de terreno para remoção; - Segue o PD.	

A - Parcelamento, edificação ou utilização compulsória; B – Imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; C - Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; D - Usucapião especial de imóvel urbano; E - Direito de Superfície; F - Direito de preempção; G - Outorga onerosa do direito de construir; H - Transferência do direito de construir; I - Operações urbanas consorciadas; J - Estudo de impacto de vizinhança; K - Concessão de uso especial para fins de moradia; L - Consórcio Imobiliário; M - Zonas Especiais de Interesse Social; N - Concessão de Direito Real de Uso; O – Tombamento; P - Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental; Q - Licenciamento Ambiental

\*Fundo de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

NC – Nada Consta; NP – Não Possui.

		ARARUNA	ENG.º BELTRÃO	FAROL	GOIOERÊ	JURANDA	NOVA CANTU	TERRA BOA	UBIRATÃ
CENÁRIO ATUAL DE HIS	INSERÇÃO	<p>Infraestrutura e serviços urbanos</p> <p>Localização e acessibilidade</p> <p>Fluidez urbana</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HIS segregada e periférica;</li> <li>- Acesso impróprio;</li> <li>- Concentração de HIS;</li> <li>- Acessibilidade: não possui transporte público;</li> <li>- Áreas mais centrais: reservadas para empreendimentos particulares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HIS segregada e periférica;</li> <li>- Vazios urbanos;</li> <li>- Dificuldade de acesso a outras áreas da cidade;</li> <li>- Concentração de HIS;</li> <li>- Acessibilidade: não possui transporte público;</li> <li>- Descontinuidade viária; (reforça a segregação);</li> <li>- Áreas mais centrais: reservadas para empreendimentos particulares;</li> <li>- Infraestrutura inexistente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HIS segregada e periférica;</li> <li>- áreas mais centrais: empreendimentos particulares;</li> <li>- Descontinuidade viária; (reforça a segregação);</li> <li>- Acessibilidade: transporte público com circulação restrita;</li> <li>- Infraestrutura: inexistente em ocupações irregulares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HIS periférica;</li> <li>- Vazios urbanos;</li> <li>- Concentração de HIS;</li> <li>- Reserva de áreas centrais para empreendimentos particulares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HIS segregada e periférica;</li> <li>- Vazios urbanos;</li> <li>- Acessibilidade: não possui transporte público;</li> <li>- Áreas mais centrais: reservadas para empreendimentos particulares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HIS periférica;</li> <li>- Vazios urbanos;</li> <li>- Concentração de HIS;</li> <li>- Acessibilidade: transporte público não atende ao interior dos conjuntos;</li> <li>- Reserva de áreas centrais para empreendimentos particulares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HIS periférica;</li> <li>- Vazios urbanos;</li> <li>- Concentração de HIS;</li> <li>- Acessibilidade: não possui transporte público;</li> <li>- Reserva de áreas centrais para empreendimentos particulares.</li> </ul>
	IMPLANTAÇÃO	<p>Adequação à topografia do terreno</p> <p>Paisagismo e impacto ambiental</p> <p>Formas de ocupação do terreno</p> <p>Áreas comuns e de lazer</p> <p>Densidade e dimensão</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa densidade;</li> <li>- Tipologia: casas isoladas no lote;</li> <li>- Áreas de lazer: sobras de espaços;</li> <li>- Ausência de diversidade tipológica;</li> <li>- Ocupação: standardização, sem diversidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa densidade;</li> <li>- Tipologia: casas isoladas no lote;</li> <li>- Áreas de lazer: sobras de espaços;</li> <li>- Ocupação: standardização, sem diversidade;</li> <li>- Ausência de diversidade tipológica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa densidade;</li> <li>- Tipologia: casas isoladas no lote;</li> <li>- Ocupação: estandardização, sem diversidade;</li> <li>- ZEIS não possuem áreas de lazer;</li> <li>- Ausência de diversidade tipológica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa densidade;</li> <li>- Tipologia: casas isoladas no lote;</li> <li>- Áreas de lazer: sobras de espaços;</li> <li>- Ocupação: estandardização, sem diversidade;</li> <li>- Ausência de diversidade tipológica.</li> <li>- Ocupações irregulares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa densidade;</li> <li>- Tipologia: casas isoladas no lote;</li> <li>- Áreas de lazer: sobras de espaços;</li> <li>- Ocupação: estandardização, sem diversidade;</li> <li>- Ausência de diversidade tipológica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa densidade;</li> <li>- Tipologia: casas isoladas no lote;</li> <li>- Áreas de lazer: sobras de espaços;</li> <li>- Ocupação: estandardização, sem diversidade;</li> <li>- Ausência de diversidade tipológica.</li> <li>- Ocupações irregulares em áreas de risco.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa densidade;</li> <li>- Tipologia: casas isoladas no lote;</li> <li>- Áreas de lazer: sobras de espaços;</li> <li>- Ocupação: estandardização, sem diversidade;</li> <li>- Ausência de diversidade tipológica.</li> </ul>

## 5 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 dedicou dois capítulos, 182 e 183, à questão urbana. O Estatuto da Cidade, lei federal aprovada em 2001 que tramitou por 13 anos, tornou possível a efetividade dos artigos da carta maior no cotidiano das cidades brasileiras, enquanto instrumentos junto ao Plano Diretor. Através da Campanha Nacional de Elaboração de Planos Diretores Participativos, as cidades se envolveram na produção do seu planejamento em uma escala nunca antes vista, envolvendo órgãos públicos nos três níveis de governo, universidades, movimentos pela Reforma Urbana, ONG`s e talvez o mais significativo, a população moradora e usuária destas cidades. Os PD`s vislumbraram a “implementação de uma política fundiária”, na tentativa de “ampliar o acesso à terra urbanizada e bem localizada para a moradia” estancando o processo de espraiamento e de exclusão da população para periferias distantes (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2010).

Entretanto, no contrapé das medidas adotadas em direção da democratização do espaço urbano, o mesmo governo federal lançou em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida e em 2011 a segunda edição. Autores já mencionados (MARICATO; CESE, 2010; MCIDADES, 2010), apontam para o viés econômico do programa em detrimentos das questões habitacionais já tanto debatidas. Neste contexto, tem-se mais uma vez, de um lado o planejamento urbano como pretendente a norteador das ações do poder público local e salvador das questões urbanas e, do outro, os empreendimentos habitacionais produzidos descolados de comprometimento com a questão fundiária. Essa ausência de diálogo foi uma das principais motivações desta tese, iniciada ainda em meio ao turbilhão de críticas e comemorações pelo lançamento do PMCMV. Entender a efetividade ou não das políticas públicas municipais de habitação e planejamento após a incorporação na última década de instrumentos urbanísticos relevantes como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo é de vital importância, principalmente em pequenos municípios onde a lógica de implantação de HIS é a mesma das grandes cidades.

Seguindo os passos do governo federal, o Estado do Paraná, através da Lei N.º15.229 de 2006 estendeu a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores a todos os municípios paranaenses, independentemente da dimensão de sua população.

A pesquisa efetuada procurou apurar o quanto do planejamento realizado efetivamente se transformou em instrumento de transformação do *status quo* e quais mudanças provocou na maneira como é produzida a habitação de interesse social em pequenas cidades onde as questões parecem ser mais facilmente resolvidas, já que não possuem a complexidade dos grandes centros, o que se revelou de forma bem diversa. O estudo demonstrou a disseminação indistinta das ditas soluções aplicadas nas grandes cidades, sem considerar o forte vínculo existente com a produção agrícola, sendo que a implantação de grandes conjuntos habitacionais em áreas rurais foi uma das prerrogativas utilizadas pelo poder público local para justificar a habitação para todos.

Apesar dos entraves encontrados nas entrevistas realizadas, na vasta regulamentação contida nos PDP`s e da importação de soluções, os pequenos municípios apresentam características próprias, como pequenas distâncias a serem percorridas, facilidade de agrupamento da população, estrutura administrativa mais simplificada, que possibilitam e requerem ações direcionadas à construção de uma política habitacional includente e à implementação do planejamento elaborado.

As conclusões desta tese apontam para as possibilidades que estes planos e a COHAPAR podem desencadear nos pequenos municípios, respeitando justamente suas características e particularidades. Reportando-se à hipótese inicial desta tese: “*de que o diálogo entre o planejamento urbano e a Habitação de Interesse Social não se realizou, apesar de instrumentos urbanísticos relevantes de política urbana nacional, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo*”, os resultados obtidos na pesquisa levam à sua confirmação. O que se pode avaliar mediante as entrevistas realizadas e consultas aos planos diretores participativos foi a ineficácia deste tipo de planejamento realizado em suprir com moradia adequada a população que demanda por habitação fornecida pelo Estado. Observou-se a repetição de velhas práticas e chavões no trato à questão habitacional, onde a lógica vigente ainda foi a da

valorização apenas da quantidade em detrimento da qualidade da moradia e, especialmente da sua implantação e inserção urbana.

As entrevistas com os funcionários das prefeituras revelaram o alto grau com que as políticas públicas encontram-se desagregadas, onde o diálogo entre as secretarias de ação social e de obras, ambas responsáveis pela questão habitacional, apenas ocorre quando há eminência de construção de moradias. O setor de ação social não mantém cadastros atualizados e completos e não há um acompanhamento tanto dos moradores como da unidade pós-ocupação. A integração e adaptação dos moradores aos modos de vida em conjuntos habitacionais, especialmente em apartamentos, cuja origem habitacional é a mais diversa possível, não são acompanhadas por agentes comunitários e sociais, o que dificulta ainda mais o processo de incorporação desses cidadãos. Pelo contrário, as ações para Habitação de Interesse Social caracterizam um fardo, um entrave, no correr dos afazeres dos setores envolvidos, justificando a recusa diante da possibilidade de mudanças nos procedimentos e, principalmente, nos resultados a serem obtidos. Nesse contexto, o vislumbre de transformação dessas práticas complica-se diante Planos Diretores mais audaciosos e da mais legítima das participações populares. Embora os PD's estudados estejam repletos de propostas para o desenvolvimento municipal, desde questões econômicas até sociais e ainda uma variedade de formas de participação popular, a habitação de interesse social foi ainda timidamente abordada, sem proposições de mudanças significativas.

Observou-se também a inexistência de programas exclusivos para o cadastramento que contemplem uma gama maior de informações, incluindo, por exemplo, o mapeamento da localização do endereço atual com vistas à distribuição racional da habitação pelo sítio urbano, evitando-se o deslocamento a grandes distâncias, o que rompe com as redes de vizinhança e de equipamentos urbanos estabelecidos. Outro aspecto revelado foi o não envolvimento com a questão habitacional por parte dos funcionários do setor de obras e de ação social, ficando sempre a espera de mandos superiores. Não foram encontradas iniciativas, tanto na área de solução de projetos e construção das moradias como na parte de gestão, como a consulta aos futuros moradores e das suas expectativas perante a habitação,

indicando a necessidade de maior qualificação e mesmo reciclagem da equipe técnica. A inexistência de um diálogo entre o planejamento e a habitação social atinge não só os governos municipais. Através das entrevistas aos órgãos estaduais de planejamento e habitação observou-se que cada qual legisla exclusivamente sobre o seu território: a COHAPAR constrói casas; a questão fundiária é de responsabilidade do município.

A COHAPAR atualmente centraliza a elaboração dos projetos das unidades de todos os municípios paranaenses. A realidade local é relatada através dos técnicos das regionais que enviam os documentos exigidos pela sede. A lei de Zoneamento é um dos documentos exigidos para que possa ser comprovado que a área de implantação das moradias atende aos requisitos de localização de equipamentos urbanos e de inserção na malha urbana. Mas, na prática, o conteúdo da lei é desconsiderado, uma vez que a localização de antigos e novos empreendimentos se dá de forma alheia às exigências, fato comprovado através do município de Araruna, onde o local aprovado pela regional da Companhia de Habitação se localizava a mais de um quilômetro do perímetro urbano. A sede da COHAPAR é responsável por resolver questões urbanas de municípios localizados em outro extremo do Estado, sem um conhecimento mais apurado acerca da realidade dessas localidades, homogeneizando as cidades quando lança mão das mesmas soluções para diferentes municípios com programas indistintos para grandes e pequenas cidades. Neste contexto, para a habitação, os PD's pouco ou quase nada acrescentaram, limitando-se, na maioria dos casos estudados, a definir diretrizes gerais de construção de unidades habitacionais. Um recente documento, datado de julho de 2013 e distribuído pela COHAPAR entre as prefeituras, exemplifica a sua atuação desagregada dos planos diretores. O ofício, endereçado ao prefeito municipal, continha instruções para o processo de contratação da Companhia no atendimento à normatização do Governo Federal para o novo programa Habitacional, direcionado aos municípios com população até 50 mil habitantes. Afirmava o referido documento que caso houvesse interesse por parte do município em firmar convênio com a COHAPAR, deveria enviar um ofício solicitando a parceria no programa e providenciar alguns documentos. Dos dez itens a serem providenciados, não há nenhuma menção à Lei de Zoneamento ou às ZEIS, nem mesmo acerca da localização da área destinada à implantação da HIS.

A legislação contida nos PD's, espessos volumes repletos de regulamentações que em alguns casos não se aplicam ao contexto urbano sobre o qual recaem, não se valeram dos instrumentos do Estatuto da Cidade para a justa distribuição do sítio urbano. Houve, inclusive, município que dedicou capítulos inteiros no trato para condomínios horizontais, cuja figura jurídica não é reconhecida, e apenas poucos ou nenhum artigo à habitação de interesse social; em outro deixa a encargo do PLHIS a regulamentação, as diretrizes e ações para a habitação. Mesmo quando presente, os artigos eram relativos à quantidade de unidades a serem construídas ou regulamentação em Lei Específica posterior. Merece destaque também a intensa regulamentação abordando questões relativas à saúde, educação, economia e turismo, como assinala Villaça (2000, p. 10) um "amontoado de generalidades". Na Lei do Plano Diretor de um dos municípios estudados, havia mais dedicação ao turismo que à habitação, embora deva ser assinalado que este mesmo município não apresenta vocação turística, mas possui conjuntos habitacionais segregados da malha urbana e ocupações irregulares.

Já o município de Farol cumpriu o determinado no plano diretor implantando a HIS na ZEIS determinada, utilizando-se de terrenos públicos distantes da malha urbana, criando vazios urbanos destinados à expansão urbana, ou seja, reserva de solo urbanizado para os empreendimentos particulares não destinados à população de baixa renda.

Outro aspecto a ser destacado é o processo de como parte das leis foi simplesmente importada de outra realidade, sem a devida adaptação. O caso do município de Nova Cantu pode ser um exemplo dessa prática: a cidade tem tido sua população total diminuída desde 1980 e registrando um aumento discreto da população urbana. Contudo, apresenta uma farta diversidade de regulamentação, encontrada em cidades de maior porte. O Código de Obras do município possui 501 artigos e regulamenta as áreas mínimas de estacionamento e dos cômodos das residências, das habitações coletivas e das habitações de interesse social. O Código de Posturas possui 190 artigos. Enquanto que o município de Goioerê, segundo mais populoso da mesorregião e com população quatro vezes maior que Nova Cantu, tem o seu Código de Edificações com 608 artigos. O excesso de leis, a falta de sua efetiva aplicação e até

mesmo o desconhecimento de seu conteúdo e benefícios por parte das administrações e da população, acumulam-se nas prefeituras e nem por isso têm-se cidades mais inclusivas ou menos segregadas. Sem contar o caráter generalista que as legislações assumem, quando, de tão complexas, acabam por abranger muito e regular pouco.

Além disso, há de se refinar os instrumentos que o Estatuto da Cidade propõe. É possível que muitos deles não sejam necessários em alguns dos municípios estudados, visto que a dinâmica dessas cidades não comporta regulamentação específica. Foi determinado nos PD`s de alguns dos municípios estudados a criação de um Departamento de Habitação e em outros de um Departamento de Planejamento no item das diretrizes e proposições mas no PAI, que é a projeção das ações do municípios para os cinco anos subsequentes à aprovação do plano, nada é citado, ou seja, sem previsão que a diretriz se concretize. Um dos municípios estudados apresentou uma extensa regulamentação de estacionamentos nas vias públicas, com vários artigos dedicados ao tema no Código de Obras e deixa a encargo da elaboração de planos complementares, como o PLHIS, as ações voltadas à questão habitacional, mesmo com famílias ocupando irregularmente áreas de risco. A dedicação no tratamento de algumas questões não fundamentais e, por outro lado, de pouca atenção às ações e planos de HIS revela nitidamente uma busca por questões típicas de grandes centros.

A consulta aos Planos Diretores Participativos elaborados à luz do Estatuto da Cidade revelou o viés bastante regulador e pouco funcional desta nova incursão do poder público local ao território do planejamento urbano. Principalmente em municípios de pequeno porte onde as ações são ditadas mais pelo cotidiano urbano e pela “vontade” política do chefe do executivo que pela legislação e menos ainda pela existência de planejamento. Vale salientar, que durante o período de elaboração dos PD`s, as cidades continuaram seu curso, ou seja, a produção de novos loteamentos e de habitação social não se intimidaram perante as questões que estavam sendo discutidas e nem pelos instrumentos prestes a serem aprovados pela Câmara Municipal, que compunham o novo viés da legislação urbanística. Havia o risco da regulamentação elaborada se tornar obsoleta ou ineficaz quando da sua aprovação, visto a transformação do sítio urbano, como bem assinala Calvino (1990, p. 32):

“...havia imaginado um modo de transformá-la na cidade ideal, mas, enquanto construía o seu modelo em miniatura, Fedora já não era mais a mesma... e o que até ontem havia sido um futuro possível hoje não passava de um brinquedo numa esfera de vidro”.

Cabe aqui uma referência ao questionamento efetuado pela arquiteta e urbanista Regina Monteiro a respeito dos planos diretores elaborados para o município de São Paulo e que questiona os planos e a sua real necessidade para as cidades: “Então vale a pergunta: Plano Diretor para quê?” (p. 101, revista projeto, n.º 406, dez de 2013). Maricato (2001, p. 116) também aborda os planos: “...boas intenções descoladas de implementação” e afirma ainda que: “...o desconhecimento do problema da moradia como questão central [...] em qualquer plano urbanístico ou gestão urbana, revela a inequidade do urbanismo no Brasil...” (p.118).

Mesmo com os questionamentos levantados, o resultado da pesquisa de campo deparou-se com situações onde o diálogo entre os Planos Diretores e a Habitação Social é possível. A própria organização do poder público local, alçoz na implementação do planejamento e na implantação das moradias sociais, atua como ponto de partida na construção de uma política habitacional municipal que faça referência a uma ocupação justa e incluyente do sítio urbano. Com base na pesquisa realizada, principalmente na coleta de dados em campo através das entrevistas, foram detectadas algumas ações que possuem a prerrogativa de mudança nas práticas realizadas, tanto na esfera estadual como municipal. Uma primeira medida que se mostra necessária é a descentralização dos procedimentos realizados pela COHAPAR através das 13 regionais distribuídas pelo Estado, possibilitando um atendimento diferenciado a cada município, com a contratação de arquitetos urbanistas afinados com a questão habitacional para atuar na adoção de projetos alternativos comprometidos com o planejamento municipal. Este tipo de ação também a ser tomada pela administração municipal, com a criação de um setor dedicado à habitação para o gerenciamento da construção de moradias em pequenas porções, permeadas pela malha urbana e com a participação dos beneficiários, desde a concepção do projeto das unidades e de sua implantação no terreno.

Outro ponto a ser trabalhado reside na implementação de um sistema de cadastro que possibilite registrar um maior número de informações e que esteja

disponível e em consonância com as demais secretarias, principalmente acompanhar o beneficiário e a moradia pós-ocupação, além de possibilitar um planejamento integrado e eficiente. A organização destes municípios permite uma maior e verdadeira proximidade com a população, propiciando a adoção de medidas que se afastam das práticas usuais.

Finalmente, a discussão aqui iniciada a respeito dos Planos Diretores Participativos, o Estatuto da Cidade e a Habitação de Interesse Social está longe de ser esgotada. Como já afirmado em vários momentos desta tese, os pequenos municípios tem particularidades e, justamente por elas, torna-se essencial futuros estudos em continuidade a esta pesquisa, no sentido de estabelecer e desenvolver outras estratégias para que o planejamento se aproxime cada vez mais da possibilidade de se constituir em instrumento de transformação e inclusão. Apontam-se novas pesquisas a serem realizadas referentes ao conjunto de empreendimentos recém-produzidos e em vias de serem construídos pelo PMCMV, dentre os quais: a localização e as condições de inserção na cidade e no entorno; a densidade e a morfologia urbana; a qualidade e diversidade das tipologias arquitetônica e urbanística; o conteúdo sócio-ocupacional; à diversidade social presente, dentre outros.

Vislumbra-se a possibilidade de distintos e variados arranjos entre agentes públicos e não públicos como ONGs, setores privados e comunidades beneficiárias, possam ocorrer quando se trata do provimento da habitação no âmbito de uma política pública. As características da produção estatal de habitação vêm se alterando ao longo das últimas décadas, com redução do papel dos agentes públicos na produção em prol do estímulo à entrada de agentes não-estatais no processo, ficando para o Estado o papel de facilitador. Tal papel deveria focar especialmente na gestão do território da cidade e suas ações estratégicas, pois embora a quantidade de moradias tenha ampliado nos últimos anos, a qualidade habitacional e principalmente a qualidade de vida urbana dão mostras de perdas e precariedade de difícil solução, com altos custos urbanos para as municipalidades, pois pouca ou quase nenhuma atenção tem sido dedicada ao desenho urbano e à inserção e construção de equipamentos e serviços urbanos. Sem este desenho completo e contextualizado, a moradia isolada apenas reforça a exclusão de cidadãos. Assim, longe de pretender concluir, este trabalho

espera ter iluminado novas questões para o debate sobre diálogos possíveis e novas formas de produção habitacional nas cidades brasileiras.



## REFERENCIAIS

ANDRADE, T. A., SERRA, R.V. **O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998 (Texto para Discussão, 554).

ABIKO, A.K.; ORNSTEIN, S.W. (orgs). **Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social**. São Paulo, FAUUSP. 2002 (Coletânea Habitare/Finep, 1). p. 34-55.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ESTADO. **Beto Richa lança programa para atender 100 mil famílias com moradia**. 2011. Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=63118&tit=Beto-Richa-lanca-programa-para-atender-100-mil-familias-com-moradia>. Acesso em 11 de abril de 2011.

ALVES dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). **Os planos diretores municipais pos-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatorio das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

ALVIM, A. T. Da desordem à ordem: é possível? Novas perspectivas ao planejamento urbano no Brasil contemporâneo. In: GAZZANEO, L. M.; AMORA, A. (orgs). **Ordem desordem, ordenamento: urbanismo e paisagem**. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU/PROARQ, 2009.

ARAÚJO, S. M. V. G. Subcomissão da questão urbana e transporte. In: BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAÚJO, J. C. (orgs). **Audiências públicas na Assembléia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1882>. Acesso em 18 de dezembro de 2010.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000. v. 1. 304 p.

BASSUL, J. R. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago), Santiago, v. 28, n.84, sept. 2002. Disponível em <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 18 de janeiro de 2010.

BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BOLAFFI, G. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Lícia do Prado Org; **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. Ed. – São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas do governo Lula**. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb>. Acesso em 28 de janeiro de 2011.

BONDUKI, N. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida**. 2009. Disponível em: [http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=281:do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=281:do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68)> Acesso em: 25 de janeiro de 2010.

BRAGA, R.; CARVALHO, F. (orgs.). **Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania**. Rio Claro: LPM-IGCE-UNESP, 2000.

BRASIL. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao>. Acesso em 08 de março de 2011.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004

BRASIL, Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério Das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia de adesão ao sistema nacional de habitação de interesse social – SNHIS**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação** – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. Primeira impressão: Maio de 2010.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **Balço de 4 anos 2007-2010: Brasil**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/11o-balanco-4-anos>>. Acesso em 21 junho de 2011.

BRASIL. Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 maio de 2003.

BUENO, L. M. de M. **Projeto e Favela: metodologia para projetos de urbanização**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU USP, São Paulo, 2000.

BURNETT, C. F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a Fetichização dos Planos Diretores Participativos**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2009a.

BURNETT, C. F. L. **As cidades brasileiras e a desigualdade socioespacial**. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, vol. 6, n. 24, dezembro 2009b, p. 99-112.

CALVINO, I. **As cidades invisíveis**; tradução Diogo Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARDOSO, A. L. **Política Habitacional no Brasil: Balço e Perspectivas**. *Proposta, Fase*, Rio de Janeiro, ano 30, n. 95, dez./fev. de 2002-2003, pp. 6-17.

CARDOSO, A. L. (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

CARDOSO, A. L. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Observatório das metrópoles. 2007. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrolopes.ufri.br/download/adauto\\_desig\\_urb\\_polhab.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufri.br/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf). Acesso em 16 janeiro de 2009.

CARDOSO, A. L. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007 (Coleção Habitare).

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CESE. **Avaliação de Efetividade de Efeitos | Moradia (DIC)**. 2010. Disponível em: <http://www.cese.org.br/download/20.pdf>. Acesso em 04 de março de 2011.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. A. Política habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, M. C. (org). **Participação popular**

**em políticas públicas: espaço de construção a democracia brasileira.** – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124 p.

CYMBALISTA, R.; CARDOSO, P.; SANTORO, P. **Plano diretor participativo e o direito das mulheres à cidade.** São Paulo: Instituto Polis, 2008. Disponível em: <http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/genero%20renato%20cym.pdf>. Acesso em 19 de janeiro de 2011.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia de implementação pelos municípios e cidadãos:** lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO “INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO”, 2005, Bauru. **Anais...** Bauru, SP: UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Obtido em: [http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0268/Propriedad\\_e\\_Urbana\\_Cred.pdf](http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0268/Propriedad_e_Urbana_Cred.pdf). Acessado em 09 de julho de 2010.

FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação de zonas especiais de interesse social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. M. Org; CYMBALISTA, R. Org. **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007.

FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano.** Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FERRERA, M. **Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU:** o processo de construção e implementação do Plano Diretor de desenvolvimento Integrado de Franca. 2007. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo.

FIX, M. **Parceiros da exclusão:** duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FREITAS, E. L. H. de. **Como qualificar conjuntos habitacionais populares.** Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004.

GOMES, R. C., SILVA, A. B., SILVA, V. P. **Política habitacional e urbanização no Brasil.** *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales.* Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(083). <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(083).htm)> [ISSN: 1138-9788]. Acesso em 15 de março de 2011.

GRAZIA, G. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo, 2ª ed., 2000.

IPARDES. **Atlas das necessidades habitacionais no Paraná**. Curitiba: IPARDES, 2004.

IPARDES. **Os vários Paraná**s: estudos socioeconômico-institucionais como subsídio ao plano de desenvolvimento regional. Curitiba: IPARDES, 2005.

IPARDES. **Índice IparDES de Desempenho Municipal – IPDM**. Curitiba, 2010. Obtido em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/pdf/indices/ipdm/Comentarios%20sobre%20IPDM.pdf>. Acessado em: 04 de dezembro de 2010.

IPARDES. **Dinâmica urbana dos Estados**: Estado do Paraná. Curitiba: IPARDES, 2010.

ITRIBUNA. **Engenheiro Beltrão lança projeto de moradias**. Publicado em: 07/09/2011 - 10:42 | Atualizado em: 26/02/2012. Disponível em: <http://www.itribuna.com.br/regiao/engenheiro-beltrao-lanca-projeto-de-moradias-6084/>. Acesso em 10 de julho de 2011.

LIMA, A. J. **Gestão urbana e políticas de habitação social**: na análise de uma experiência de urbanização de favelas. São Paulo, Annablume, 2010.

MAGALHÃES, M. **O Paraná e suas regiões nas décadas recentes**: as migrações que também migram. 2003, 216 páginas. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

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

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. **Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?** Publicado no Correio da Cidadania, nº252, semana de 7 a 14 de julho 2001. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira\\_estatuto.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_estatuto.pdf). Acesso em 11 de março de 2011.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L.B. (org). **Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte: editora Arte, 2003. P. 78-96.

MARICATO, E. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. IPEA, n. 12, fev. 2006.

MARICATO, E. Para resolver o problema da habitação. In: MARCOVITCH, J. (org). **Crescimento econômico e distribuição de renda: prioridades para ação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.

MARICATO, E. **O “Minha casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Texto publicado no AIH – Aliança Internacional de Habitação em maio, 2009. Disponível em: [http://www.habitants.org/noticias/local\\_info/brasil\\_o\\_minha\\_casa\\_e\\_um\\_avanco\\_mas\\_s\\_egregacao\\_urbana\\_fica\\_intocada](http://www.habitants.org/noticias/local_info/brasil_o_minha_casa_e_um_avanco_mas_s_egregacao_urbana_fica_intocada). Acesso em: 17 de junho de 2009.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARISCO, L. M. O. **A norma e o fato: abordagem analítica da segregação sócio-espacial e exclusão social a partir dos instrumentos urbanísticos**. Tese (Doutorado) – Universidade Paulista – Presidente Prudente, 2003.

MINEROPAR. **A indústria mineral paranaense e sua participação no número de estabelecimentos, de empregos e no valor adicionado fiscal da indústria do estado e de suas regiões – 1999 e 2003**. Curitiba, setembro de 2005. Obtido em: [http://www.mineropar.pr.gov.br/arquivos/File/publicacoes/industria\\_mineral.PDF](http://www.mineropar.pr.gov.br/arquivos/File/publicacoes/industria_mineral.PDF). Acessado em 22 de maio de 2010.

MOREIRA, V. L. B. **Planejamento urbano em municípios de pequeno porte: o caso do Paraná**. – Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Campinas: PUC-Campinas, 2007.

MOREIRA, V. L. B. **Plano Diretor Participativo em municípios de pequeno porte: a experiência de Terra Boa no Paraná**. In: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS EM PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, 2007, Blumenau. **Anais...**Blumenau, SC: FURB, 16 e 17 de outubro de 2007.

MOREIRA, V. L. B. **Habitação de interesse social, uma arquitetura possível**. In: III SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CURITIBA – SICWB 2010, Curitiba. **Anais...**Curitiba, PR: Universidade Positivo, 02 a 10 de setembro, 2010.

MOREIRA, V. L. B. **A disseminação da lógica da segregação**. In: 4º CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA O PLANEAMENTO URBANO, REGIONAL, SUSTENTÁVEL, 2010, Faro. **Anais...**Faro, Portugal, 6 a 8 de outubro 2010.

MOREIRA, V. L. B; PINA, S. M. G. **Mais do mesmo?** A trajetória da habitação social no Brasil. Revista PARANOÁ, Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Brasília, v. 6, p 83-91, 2012.

MOTTA, D. M. Propostas de legislação federal sobre política urbana e o desafio da gestão das cidades. In: MOREIRA, M. (coord.). **Estatuto da cidade**. FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, São Paulo, 2001.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL, IPPUR/UFRJ – FASE. **Municipalização das políticas habitacionais**: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ – FASE, 2000.

PARANÁ (Estado). Decreto nº 2581, de 17 de fevereiro de 2004. Estabelece que o Estado do Paraná somente firmará convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços com municípios. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, PR, 17 fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/fcc19094358873db03256efc00601833/32842cf5abd8efac03256e9900623486?OpenDocument>>. Acessado em: 10 de maio de 2010.

PARANÁ (Estado). Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, PR, 26 jun. 2006. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/319b106715f69a4b03256efc00601826/e81d272a9addc7d3832571d90048b67a?OpenDocument>>. Acessado em: 10 de maio de 2010.

PAZ, R. D. O. **Fundo nacional de moradia popular**: Marco Histórico de Participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1996.

PORTAL DE ARARUNA. <http://portalararuna.com.br/2011/noticia.php?id=502>. Acessado em 16 de agosto de 2011.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE ARARUNA. 2010.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE ENGENHEIRO BELTRÃO. 2007.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE GOIOERÊ. 2006.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE JURANDA. 2009.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE NOVA CANTU. 2008.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE TERRA BOA. 2008.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE UBIRATÃ. 2010.

RELATÓRIO ESTADUAL, Estado do Paraná. Relatório apresentado à Rede de Avaliação e capacitação para implementação dos Planos Diretores Participativos no estado do Paraná – Ministério das Cidades, coordenado pela Prof<sup>a</sup> Gislene Pereira, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009. Obtido em:

[http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/produtos/pr/PR\\_Pesquisa\\_PD\\_P\\_Relat%C3%B3rio\\_Estadual\\_out\\_2009.pdf](http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/produtos/pr/PR_Pesquisa_PD_P_Relat%C3%B3rio_Estadual_out_2009.pdf). Acessado em: 02 de julho de 2010.

REZENDE, V. L. F. M. **Rediscutindo a política urbana**, a propósito do Estatuto da Cidade In: COLÓQUIO DINÂMICAS TERRITORIAIS, 2001, Brasília. Anais do Colóquio Dinâmicas Territoriais. Brasília: CIORD/Min. Ciência e Tecnologia, 2001. v.1. p.1 – 200.

RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. **A crise de moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE,2003.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. **Solo urbano e habitação de interesse social**: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. Revista de Direito da ADVOCEF. Porto Alegre, ADVOCEF, v.1, n.13, 2011. Obtido em: [http://www.advocef.org.br/\\_arquivos/42\\_1537\\_RD13.pdf](http://www.advocef.org.br/_arquivos/42_1537_RD13.pdf). Acessado em 12 de dezembro de 2011.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROLNIK, R. (org.), CYMBALISTA, Renato (org.). **Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social**. São Paulo, Polis, 1997. (Publicações Polis, 29).

ROLNIK, R. **Regulação urbanística no Brasil, conquistas e desafios de um modelo em construção**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000, Campinas. **Anais...**Campinas, SP: PUCCampinas/Instituto Polis/Lincoln Institute, 2000.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade - Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. (Cadernos Pólis, 4). Obtido em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_92.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_92.pdf). Acessado em: 06 de agosto 2010.

ROLNIK, R. (coord.) *et al.* **Plano Diretor Participativo**: Guia para elaboração pelos municípios e cidadão. Ministério das Cidades, 2004.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Diplomatique, março de 2009. Disponível em: <http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=461&PHPSESSID=ynookxhp>. Acesso em 20 de maio de 2010.

ROLNIK, R. (org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?:** implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade . Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades na virada de século:** agentes, estratégias e escalas de ação política. In: Revista Sociologia Política, Curitiba, n.º16, p. 31-49, jun. 2001.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, julho de 1999. Disponível em: [http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td\\_0654.pdf](http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0654.pdf). Acesso em 12 de dezembro de 2010.

SANTOS, R. C. B. **Poder Público, sociedade civil e planejamento urbano**. As interações possíveis e impossíveis na definição das tendências de estruturação do espaço das metrópoles. Temas de administração pública (UNESP. Araraquara), v. 1, p. 1-19, 2007.

SANTOS JUNIOR, O. A. **Os primeiros passos do Conselho das Cidades**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/artigos/OsprimeirospassosdoConselhodasCidades.pdf>. Acesso em: 10 de março de 2011.

SOUZA, A.M.G. Da idealização do subúrbio à construção da periferia estudo da expansão suburbana no século xx, em salvador-ba. Seminário de História da Cidade e do Urbanismo - Sessão temática 2 "A Construção do Território". v. 8, n.2 (2004).

SOUZA, F. H.; NETO, C. C. **Avaliação dos investimentos do PAC:** uma comparação das metodologias utilizadas pela casa civil, ONG contas abertas e IPEA. IPEA: Radar n.º 11, junho de 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/101216\\_radar11.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/101216_radar11.pdf). Acesso em 23 junho de 2010.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica e à gestão urbana, Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, M. L; RODRIGUES G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

TRIBUNA DO INTERIOR. **“Engenheiro Beltrão lança projeto de moradias”**. Disponível em: <http://www.itribuna.com.br/regiao/engenheiro-beltrao-lanca-projeto-de-moradias-6084/>. Acesso em 05 de outubro de 2011.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. VEIGA, J. E. **A dimensão rural do Brasil**. Estudos Sociedade e Agricultura, vo. 12, n.1, pp. 71-93, abril 2004-b. Disponível em: <http://r1.ufrjrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/246/242>. Acesso em 22 de junho de 2010.

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

VILLAÇA, F. **Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje**. Campo Grande, 2000. (mimeo).

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. Livro em arquivo PDF distribuído gratuitamente pela internet no endereço [www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html](http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html). São Paulo, edição do autor, ago. 2005.

WACHOWICZ, R. **História do Paraná**. 9ª ed. Curitiba: Imprensa Oficial do Paraná, 2001.

WERNA, E. *et al.* **Pluralismo na habitação** (baseado nos resultados do Projeto “O Novo Papel do Estado da Oferta de Habitação: Parcerias entre agentes públicos e não-públicos”: convênio 63.96.0737.00 – Finep). São Paulo: Annablume, 2004.

# ANEXO A - Termo de Referência para Elaboração ou Revisão do Plano Diretor Municipal – PDM



GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ  
SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO URBANO - SEDU



## Termo de Referência Elaboração ou Revisão de Plano Diretor Municipal - PDM

Contrato de Empréstimo nº 1405/OC-BR - Programa PARANÁ URBANO II

### SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	01
2. ANTECEDENTES.....	01
3. OBJETIVOS.....	03
3.1 Objetivos do Termo de Referência.....	03
3.2 Objetivos do Plano Diretor Municipal – PDM.....	03
3.3 Objetivos do Trabalho da Equipe Técnica Municipal e da Consultoria.....	04
4. PROCEDIMENTOS PARA A LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DE EMPRESA (EQUIPE) DE CONSULTORIA .....	06
4.1 Tipo de Licitação .....	06
4.2 Abrangência .....	06
4.3 Qualificação .....	06
5. ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA À CONDUÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL.....	08
5.1 Plano de Trabalho para Elaboração ou Revisão do Plano Diretor Municipal – PDM.....	08
5.2 Processo de Participação.....	09
5.3 Equipe Técnica Municipal.....	10
5.3.1 Objetivos Específicos (da Equipe Técnica Municipal e da Consultoria).....	11
5.3.2 Treinamento para a Equipe Técnica Municipal .....	11
5.4 Comissão de Acompanhamento da Elaboração ou Revisão do Plano Diretor Municipal- PDM .....	12
5.4.1 Treinamento para a Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Plano Diretor Municipal.....	12
5.5 Fiscalização e Supervisão.....	12
6. ESCOPO BÁSICO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL – PDM .....	13
6.1 Avaliação Temática Integrada.....	13
6.2 Definição de Diretrizes e Proposições.....	15
6.3 Proposições para a Legislação Básica.....	17
6.3.1 Minutas de Anteprojetos de Leis.....	18
6.4 Processo de Planejamento e Gestão Municipal .....	18
6.5 Plano de Ação e Investimentos .....	18
7. PRODUTOS A SEREM ENTREGUES.....	18
8. PRAZO PREVISTO PARA A REALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS.....	19
9. FORMA DE PAGAMENTO .....	20
ANEXO I – PLANO DE TRABALHO – SUGESTÃO DE TÓPICOS	

## 1 APRESENTAÇÃO

Este Termo de Referência - TR tem a finalidade de orientar a elaboração ou a revisão de Plano Diretor Municipal - PDM, seja diretamente por Equipes Técnicas de Prefeituras Municipais ou por meio da contratação de serviços de consultoria, a partir de procedimento licitatório.

Destina-se, portanto, o Termo de Referência à:

- Apresentar informações necessárias à completa compreensão do trabalho a ser executado;
- Possibilitar ao Município, como executor ou contratante, o acompanhamento e a avaliação das conclusões e propostas, de acordo com as fases de desenvolvimento dos trabalhos;
- Organizar um processo de transferência de conhecimento em ambos sentidos de direção entre representantes da contratante e os representantes da consultoria contratada, que aja como facilitador da implementação do Plano Diretor Municipal – PDM e atualização permanente;
- Permitir o esclarecimento de dúvidas e resolver eventuais controvérsias que possam surgir entre as partes, contratante e consultoria contratada;
- Garantir a compatibilização dos serviços propostos com a legislação vigente - federal, estadual e municipal sobre o desenvolvimento urbano e municipal.

Do ponto de vista geral, o Termo de Referência serve de guia à organização e reorganização do processo de planejamento municipal, orientando a elaboração dos trabalhos técnicos do Plano Diretor Municipal – PDM e assegurando o bom andamento de sua legitimação, quando for submetido à apreciação da Câmara dos Vereadores, Vereadores, à definição de um Plano de Ação e Investimentos Municipais, bem como especificando as exigências quanto à operacionalização e à avaliação das diretrizes e proposições desenvolvidas nos estudos realizados e, também, possibilitando a atualização do processo de maneira permanente e sustentável através da capacitação dos técnicos municipais especialmente designados para esta função.

## 2 ANTECEDENTES

O crescente processo de urbanização que vem ocorrendo no Brasil e no Estado do Paraná tem provocado alterações substantivas na rede de cidades e nos seus entornos rurais, sobrecarregando o poder público no atendimento às demandas e necessidades das populações.

Essa tendência de urbanização no Brasil alavancou o processo de descentralização de responsabilidades, consubstanciada na Constituição Federal em 1988, a partir da qual os municípios assumiram novos papéis, estabelecendo novas formas de relação com a sociedade e buscando maior responsabilidade e eficiência na alocação de recursos. A Carta Magna estabelece em seu artigo 182 parágrafo 1º a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes. Subseqüentemente, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, amplia esta obrigatoriedade, incluindo (i) cidades integrantes de regiões metropolitanas e grandes aglomerações urbanas, (ii) cidades onde o poder público pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do Artigo 182 da Constituição Federal (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, imposto

sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública); (iii) cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; e (iv) cidades inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional.

A Constituição do Estado do Paraná de 1989 também trata de Plano Diretor, estabelecendo no artigo 152 a obrigatoriedade deste instrumento para cidades com mais de 20.000 habitantes, apontando as exigências para ordenação da cidade e o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Como o Plano Diretor Municipal – PDM deve abranger todo o território do município, conforme § 2º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, há consenso de que o Plano Diretor é obrigatório, não para as cidades com mais de 20.000 habitantes, mas sim para municípios com mais de 20.000 habitantes.

Por definição, o Plano Diretor Municipal constitui um instrumento de planejamento urbano e municipal indispensável e permanente à determinação das intervenções a serem executadas pelo poder público municipal, de maneira coordenada e articulada. Deve permitir a indução de um processo de planejamento contínuo que vise à ampliação dos benefícios sociais, à redução de desigualdades, à garantia de oferta de serviços e equipamentos urbanos, bem como à redução dos custos operacionais e de investimentos, como também à garantia da propriedade. Deve também atender às exigências fundamentais de ordenamento das cidades, para que se cumpra a sua função social.

O Estatuto da Cidade dispõe, também, que para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados os seguintes instrumentos, entre outros: (i) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual ou municipal; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual, regional e municipal; (iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná – PDU se constitui em instrumento operado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU e Serviço Social Autônomo PARANACIDADE. Promove a implantação de ações voltadas ao planejamento sustentável, à geração de emprego e renda e à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e população de baixa renda do Paraná. Recomenda, inicialmente, a indução de um processo de planejamento para a implementação de Planos Diretores para municípios com mais de 20.000 habitantes, municípios pertencentes às regiões metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá, assim como municípios de interesse turístico no litoral e no oeste paranaenses, além de outros ao longo da calha do Rio Iguaçu.

Para os demais municípios é proposta a adoção de planos que contemplem o zoneamento municipal, para orientar as ações de planejamento para o desenvolvimento municipal.

Além desses instrumentos orientadores para adequar os municípios de instrumentos capazes de permitir a implementação de políticas locais de forma democrática e institucionalmente sustentável, o Governo do Estado do Paraná oficializou através do Decreto nº 2581 de 17 de fevereiro de 2004, que os municípios deverão executar com recursos próprios ou financiar a elaboração de seus Planos Diretores Municipais – PDM.

Este processo permitirá aos municípios do Estado o acesso aos investimentos disponibilizados pelo Governo do Estado para a execução de obras e investimentos municipais, com base na construção de um Programa de Ação e Investimentos (Locais e Setoriais do Município) que é resultante da implementação do processo de planejamento local durante a execução dos Planos Diretores Municipais.

O Plano Diretor Municipal deve ser concebido como parte de um processo de planejamento que permita sua contínua atualização e revisão pela Equipe Técnica Municipal especialmente capacitada para isso, pelo menos a cada 10 anos. Constitui, também, o instrumento orientador e articulador dos demais instrumentos que compõem o sistema de planejamento municipal, entre eles:

- a) Plano Plurianual – PPA, cuja duração deve estabelecer-se até o primeiro ano do mandato subsequente, fixando objetivos, diretrizes e metas para os investimentos;
- b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, compreendendo as metas e prioridades que orientarão a elaboração do orçamento anual;
- c) a Lei do Orçamento Anual – LOA, compreendendo o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das empresas em que o município detenha maior parte do capital social.

Por fim, para sua elaboração o Plano Diretor deverá ser compatível também com o constante nos seguintes instrumentos:

- a) a Lei Orgânica do Município;
- b) os Planos Setoriais do Governo do Estado do Paraná;
- c) o Plano de Desenvolvimento Regional em que o município se insere;
- d) a Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal; e
- e) a Agenda 21 para o Estado do Paraná e a Agenda 21 Local, particularmente no que refere a: (i) promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos; (ii) integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões e (iii) iniciativas das autoridades locais em apoio à Agenda 21.

### **3 OBJETIVOS**

#### **3.1 Objetivos do Termo de Referência**

O objetivo geral deste Termo de Referência é estabelecer os parâmetros e critérios para a elaboração do Plano Diretor Municipal – PDM, assim como da regulação urbanística municipal, que devem atender às diretrizes a seguir estabelecidas, tendo como referência significativa o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001).

#### **3.2 Objetivos do Plano Diretor Municipal – PDM**

- (i) O Plano Diretor Municipal é o principal instrumento orientador da política de desenvolvimento de municípios com mais de 20.000 habitantes. A ele cabe, como instrumento legal, cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbana.

- (ii) Plano Diretor Municipal, para atender o Estatuto da Cidade, deverá abranger a área do território municipal como um todo, definindo diretrizes tanto no âmbito urbano como no rural.
- (iii) Além das questões diretamente associadas a um Plano Diretor Municipal, este deve considerar em seu conteúdo elementos referentes à Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná – PDU, os termos das Agendas 21, Estadual e Local, e o previsto nas legislações federal, estadual e municipal pertinentes.
- (iv) A montagem do Plano de Ação e Investimentos Municipal, destinado, principalmente, ao estabelecimento de uma programação de investimentos em obras e projetos municipais no âmbito local e estadual.

### **3.3 Objetivos do Trabalho da Equipe Técnica Municipal e da Consultoria**

- a) Propor ou rever a regulação municipal e elaborar novos instrumentos legais;
- b) Adaptar os instrumentos legais à Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, às Leis Federais nº 6.766/79 e 9.785/99 e nº 10.257/01 e outras pertinentes;
- c) Delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º da Lei Federal nº 10.257/01;
- d) Definir o zoneamento de todo o território municipal com vistas ao desenvolvimento sustentado;
- e) Apresentar diretrizes para implantação e organização da infra-estrutura e dos serviços públicos;
- f) Incluir no Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal – PDM a possibilidade de o Município adotar, a partir de leis municipais específicas, os instrumentos mencionados nos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 da Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade;
- g) Regulamentar, em Anteprojetos de Leis específicos, os instrumentos, artigos 25 a 27 (direito de preempção), artigos 28 a 31 (outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso do solo), artigos 32 a 34 (operações urbanas consorciadas), artigo 35 (transferência do direito de construir) e artigos 36 a 38 (estudo prévio do impacto de vizinhança – EIV) da Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade, se houver consenso em relação ao benefício que trarão ao município, em função dos objetivos e diretrizes de ação propostos para o plano.
- h) Propor os mecanismos e instrumentos que possibilitem a implementação pelo município de um sistema de atualização, acompanhamento, controle e avaliação constantes do processo de planejamento.

- i) Propor formas alternativas ao transporte público oficial para circulação das pessoas (ciclovias, transporte coletivo de empregados de empresas, etc.).
- j) Considerar em todas as fases da execução dos serviços as recomendações de órgãos e instituições como: Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, Coordenação Estadual de Defesa Civil, Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, Companhia Paranaense de Energia – COPEL, Conselho do Litoral (para os municípios litorâneos), Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC (para os municípios que integram a região), Itaipu Binacional (municípios cujas microbacias hidrográficas contribuem na manutenção do lago) e quaisquer demais órgãos e instituições federais, estaduais e municipais que tenham atuação no território municipal.

#### **4. PROCEDIMENTOS PARA A LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DE EMPRESA (EQUIPE) DE CONSULTORIA**

##### **4.1 Tipo de Licitação**

O tipo de licitação a ser aplicada para a contratação de empresa ou equipe de consultoria para a contratação de serviços de elaboração do Plano Diretor Municipal de ....., deverá atender a MODALIDADE DE TOMADA DE PREÇOS, de acordo com a Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993, art. 22.

##### **4.2 Abrangência**

De acordo com os Princípios e Diretrizes para a elaboração de Planos Diretores Municipais (Ministério das Cidades, 2001):

“Este Termo de Referência oferece um conjunto de diretrizes e procedimentos para auxiliar a Prefeitura e os cidadãos a construir democraticamente o Plano Diretor de seu Município. O Plano Diretor deve ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo Poder Executivo de cada município. O resultado, na forma de Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os Poderes Executivo e Legislativo”.

Este documento segue os princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil, para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Oferece instrumentos para que o município possa intervir nos processo de planejamento e gestão urbana e territorial, e garantir a realização do direito à cidade.

O Plano Diretor deverá contemplar, além da abordagem urbana, políticas, diretrizes e ações estratégicas de desenvolvimento com abrangência municipal e integração regional.

Conforme o Estatuto da Cidade (Art. 40):

“O Plano Diretor, aprovado por Lei Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo”.

O Plano Diretor Municipal deve propor a elaboração de políticas, diretrizes e ações estratégicas de desenvolvimento para todo território municipal, visando à integração e complementaridade entre o campo e cidade, e à democratização do acesso à terra urbana e rural, em localizações adequadas para o desenvolvimento humano e ambientalmente apropriadas para que a propriedade cumpra sua função social e ambiental.

#### 4.3 Qualificação

##### a. Da Instituição ou Empresa

A empresa deverá submeter-se à habilitação prevista no Edital de Licitação, observado, especificamente, a documentação seguinte:

(i) Certificado de Cadastro de pessoa jurídica emitido pela Secretaria de Estado de Obras Públicas – SEOP, em vigência na data limite estabelecida para o recebimento das propostas, conforme item 09.1 do Edital;

(ii) Prova de Registro de pessoa jurídica, com vigência, e quitação junto ao CREA/PR – CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA;

(iii) Declaração de sujeição ao Edital e inexistência de fatos supervenientes impeditivos da habilitação (Modelo nº 03 do Edital);

(iv) Relação Nominal do pessoal designado para a composição da Equipe da proponente, para a execução dos trabalhos objeto da licitação (Modelo nº 06 do Edital);

(v) Compromisso de Participação dos integrantes da equipe da empresa proponente (Modelo 08 do edital).

##### b. Da Equipe Técnica da Empresa (Equipe) de Consultoria

A elaboração do Plano Diretor Municipal – PDM envolve complexidade técnica que depende da colaboração interdisciplinar de profissionais habilitados e da atuação de equipes especializadas na elaboração de seus elementos. Atendendo aos pressupostos da *RESOLUÇÃO DO CONFEA nº 218, de 29/06/1973, art. 2:*

*“Compete ao ARQUITETO ou ENGENHEIRO ARQUITETO: o desempenho das atividades 01 a 18 do art. 1º desta Resolução, referentes a edificações, conjuntos arquitetônicos e monumentos, arquitetura paisagística e de interiores; planejamento físico, local, urbano e regional; seus serviços afins e correlatos”.*

*“Compete ao URBANISTA: o desempenho das atividades 01 a 12 e 14 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a desenvolvimento urbano e regional, paisagismo e trânsito; seus serviços afins e correlatos”.*

Portanto, a EQUIPE MÍNIMA recomendada é a seguinte:

1. Arquiteto ou Engenheiro Arquiteto, ou Urbanista (coordenador da equipe técnica) – Técnico de nível superior, com comprovação por meio de Certidão de Acervo Técnico – CAT, expedida pelo CREA, por execução de:

2. Engenheiro (Civil, Cartógrafo ou outro) ou Geógrafo – Técnico de nível superior, especificada sua responsabilidade pelos serviços, conforme Modelo nº 06 do Edital.
3. Advogado – Técnico de nível superior, especificada sua responsabilidade pelos serviços, conforme Modelo nº 06 do Edital.
4. Economista – Técnico de nível superior, especificada sua responsabilidade pelos serviços, conforme Modelo nº 06 do Edital.
5. Desenhista Digitalizador – Técnico de nível médio.
6. Digitador – Técnico de nível médio.

#### **EQUIPE MÍNIMA**

CATEGORIA/NÍVEL FUNCIONAL	QUANTIDADE	FORMAÇÃO
Coordenador	1	Arquiteto ou Arquiteto Urbanista
Técnico de Nível Superior	1	Engenheiro ou Geógrafo
Técnico de Nível Superior	1	Economista
Técnico de Nível Superior	1	Advogado
Técnico de Nível Médio	2	Desenhista/ Digitalizador
Técnico de Nível Médio	1	Digitador

Esta equipe deverá contar com a assessoria de outros profissionais (por exemplo: sociólogo, agrônomo, administrador, outros técnicos de nível superior e médio, topógrafo, etc.) mesmo que em tempo parcial, à medida de sua necessidade – EQUIPE COMPLEMENTAR.

#### **EQUIPE COMPLEMENTAR**

CATEGORIA/NÍVEL FUNCIONAL	QUANTIDADE	FORMAÇÃO
Técnico de Nível Superior	1	Administrador, Sociólogo, etc.
Técnico de Nível Médio	1	Topógrafo

### **5. ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA À CONDUÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL**

#### **5.1 Plano de Trabalho para a Elaboração ou Revisão do Plano Diretor Municipal – PDM (Ver anexo)**

Para o processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal - PDM, considera-se como essencial:

A utilização de uma metodologia de planejamento estratégico que preveja e viabilize a participação dos técnicos de setores correlatos ao planejamento da Prefeitura Municipal, como também da sociedade civil, segmentos econômicos, e da classe política local nas diversas fases do processo e possibilite uma ampla identificação dos desafios a serem superados pelo desenvolvimento municipal, garantindo:

- A promoção de debates entre os técnicos dos diversos departamentos municipais e também destes com técnicos das esferas estadual e federal, para situações específicas;
- A promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes dos vários segmentos da sociedade civil;
- A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- O acesso de qualquer interessado aos documentos e informações.

A utilização de mecanismos de informação que, aplicados em conjunto com as informações secundárias coletadas, possibilitem construir um projeto municipal que incorpore a vivência, as expectativas e as prioridades dos seus cidadãos.

As análises devem ser concisas, objetivas e claramente relacionadas aos objetivos do planejamento municipal, urbano e rural, devendo basear-se fundamentalmente em informações secundárias setoriais e espaciais. As propostas devem ser precedidas por levantamento, análise e avaliação das características físicas (geográficas, ambientais, geomorfológicas e geotécnicas), urbanísticas, habitacionais, sociais, econômicas, institucionais e políticas, assim como da avaliação das principais condicionantes, deficiências e potencialidades municipais. As propostas deverão ser precedidas da apresentação e discussão de alternativas construídas sobre mapas temáticos elaborados com base nas leituras territoriais e que considerem as limitações identificadas. Os instrumentos de regulação a serem propostos devem ser auto-aplicáveis não dependendo de legislações complementares, (exceção caracterizada na letra “g” do subitem 3.3) resultando sempre em uma LEI de fácil compreensão pela Equipe Técnica Municipal e para a população.

Todos os trabalhos deverão estar alinhados com a legislação aplicável e com as diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano - SEDU para o desenvolvimento institucional de municípios.

As diretrizes, propostas e metas deverão ser debatidas com a comunidade quando da elaboração das primeiras propostas (políticas, programas e estratégias de implementação).

Na proposta de elaboração própria ou com a condução de consultoria deve ficar claramente indicado cada procedimento metodológico a ser adotado para atender a estas orientações, de modo que, ao final dos serviços, a equipe técnica municipal tenha condições de implementar as ações de forma auto-suficiente. Para tanto, é imprescindível o envolvimento dos técnicos municipais dos setores correlatos em todos os momentos do processo. Após a definição, a consolidação dos procedimentos metodológicos junto com o respectivo cronograma de atividades resultará no Plano de Trabalho.

Também deve ser objeto do Plano de Trabalho a previsão de datas para os Debates e para as Audiências Públicas e para os treinamentos para a Equipe Técnica Municipal e Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Plano Diretor Municipal, assim como a definição das estratégias a serem adotadas para a publicidade e o acesso aos documentos produzidos para os interessados.

## **5.2 Processo de Participação**

O Município deverá divulgar amplamente, com a devida antecedência, e realizar, em local adequado, no mínimo, 3 (três) Audiências Públicas, sob responsabilidade da Equipe Técnica Municipal e da Consultoria, quando contratada, elaborando-se as respectivas atas.

Nas Audiências Públicas devem ser feitas apresentações e debates referentes ao Plano Diretor Municipal, contemplando as seguintes pautas:

#### **1ª Audiência Pública:**

- Proposta para a implementação de processo de planejamento local e estratégias para a elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal – PDM, em observação aos requisitos constitucionais e legais;
- Mobilização e importância da participação comunitária no Plano Diretor Municipal – PDM;
- Identificação de entidades, associações e movimentos sociais atuantes no município;
- Criação de Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Plano Diretor Municipal – PDM, sua composição e atribuições;
- Sondagem inicial sobre as necessidades e aspirações comunitárias afetas ao Plano Diretor Municipal – PDM.

Esta primeira Audiência Pública deverá ocorrer (i) antes do início dos trabalhos pela Equipe Técnica Municipal/antes do lançamento do Edital de Licitação para a contratação da consultoria, quando a contratação de consultoria for a opção do município, ou (ii) no máximo até 30 (trinta) dias após o início dos trabalhos, conforme opção do Município, havendo ou não a contratação de consultoria.

#### **2ª Audiência Pública:**

- Avaliação Temática Integrada do Desenvolvimento Municipal;
- Diretrizes e Proposições para o Desenvolvimento Municipal;
- Manifestação da Sociedade Civil com sugestões para o aprimoramento das diretrizes e proposições apresentadas.

#### **3ª Audiência Pública:**

- Apreciação das Proposições para a Legislação Básica;
- Aprovação do Plano de Ação e Investimentos da proposta de projetos de investimentos e da reformulação da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal;
- Avaliação dos Produtos Finais do Plano Diretor Municipal – PDM;
- Definição dos Critérios para a atualização do Plano Diretor Municipal – PDM;
- Criação do Conselho de Desenvolvimento Municipal, a partir da avaliação do funcionamento da Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Plano Diretor Municipal – PDM, sua composição e atribuições.

As Audiências Públicas não dispensam outras formas de participação popular, como consultas, debates e a disponibilização de informações, para consulta pública.

### **5.3 Equipe Técnica Municipal**

O município deverá constituir uma Equipe Técnica Municipal – designando um dos seus integrantes como o Coordenador Municipal – para participar da elaboração e/ou da revisão do Plano Diretor Municipal – PDM, proporcionando informações, acompanhando os estudos e analisando a pertinência das proposições.

A composição da Equipe Técnica Municipal depende da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal e do perfil dos recursos humanos com potencial para participação – efetivos e comissionados – dependendo também da disponibilidade de tempo dos mesmos.

Poderão compor a Equipe Técnica Municipal: titulares da Secretaria/ Assessoria/ Departamento de Planejamento, de Urbanismo, de Obras ou Serviços Públicos, Meio Ambiente, Engenheiro, Arquiteto, Advogado, Administrador, Economista, Fiscais de Obras, Posturas e Finanças, técnicos que trabalham com expedição de alvarás, pessoal do Cadastro Técnico Imobiliário e Econômico, entre outros.

Os membros da Equipe Técnica Municipal, bem como os demais servidores/ funcionários responsáveis pelo Planejamento Municipal, deverão dar apoio à Consultoria, quando esta for contratada, no que se refere aos aspectos relacionados com o Plano Diretor Municipal, possibilitando ao longo de todo o processo a transferência de conhecimento em ambos sentidos.

### **5.3.1 Objetivos Específicos (da Equipe Técnica Municipal e da Consultoria)**

- a) Propor ou rever a regulação municipal e elaborar novos instrumentos legais;
- b) Adaptar os instrumentos legais à Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, às Leis Federais nº 6.766/79 e 9.785/99 e nº 10.257/01 e outras pertinentes;
- c) Delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º da Lei Federal nº 10.257/01;
- d) Definir o zoneamento de todo o território municipal com vistas ao desenvolvimento sustentado;
- e) Apresentar diretrizes para implantação e organização da infra-estrutura e dos serviços públicos;
- f) Incluir no Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal – PDM a possibilidade de o Município adotar, a partir de leis municipais específicas, os instrumentos mencionados nos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 da Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade;
- g) Regulamentar, em Anteprojetos de Leis específicos, os instrumentos, artigos 25 a 27 (direito de preempção), artigos 28 a 31 (outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso do solo), artigos 32 a 34 (operações urbanas consorciadas), artigo 35 (transferência do direito de construir) e artigos 36 a 38 (estudo prévio do impacto de vizinhança – EIV) da Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade, se houver consenso em relação ao benefício que trarão ao município, em função dos objetivos e diretrizes de ação propostos para o plano.
- h) Propor os mecanismos e instrumentos que possibilitem a implantação pelo município de um sistema de atualização, acompanhamento, controle e avaliação constantes do processo de planejamento.

### **5.3.2 Treinamento para a Equipe Técnica Municipal**

Os membros da Equipe Técnica Municipal, bem como os demais servidores/ funcionários responsáveis pelo Planejamento Municipal, deverão ser treinados pela Consultoria, quando esta for contratada, no que se refere aos seguintes aspectos relacionados com o Plano Diretor Municipal:

- a) Embasamento Técnico-Administrativo-Legal do Plano Diretor Municipal-PDM;
- b) Avaliação Temática Integrada;
- c) Definição de Diretrizes e Proposições;
- d) Legislação Básica;
- e) Processo de Planejamento e Gestão Municipal;
- f) Plano de Ação;
- g) Indicadores;
- h) Implementação do Plano Diretor Municipal.

#### **5.4 Comissão de Acompanhamento da Elaboração ou Revisão do Plano Diretor Municipal – PDM**

Deverá, também, ser criada uma Comissão de Acompanhamento da Elaboração ou Revisão do Plano Diretor Municipal – PDM, integrada por representantes do governo municipal e dos segmentos organizados da sociedade civil local. Esta Comissão, juntamente com a Equipe Técnica Municipal, acompanhará e opinará nas diferentes fases do processo correspondentes à elaboração, e posteriormente, opinará sobre a criação, atribuições, composição e funcionamento Conselho de Desenvolvimento Municipal, que acompanhará a implementação, controle e atualização do Plano Diretor Municipal – PDM.

##### **5.4.1 Treinamento para a Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Plano Diretor Municipal**

Os integrantes da Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Plano Diretor Municipal deverão ser treinados, pela consultoria, no que se refere aos seguintes aspectos:

- a) embasamento técnico-administrativo-legal do Plano Diretor Municipal – PDM;
- b) competências, organização e funcionamento da Comissão de Acompanhamento da elaboração do Plano Diretor Municipal – PDM;
- c) criação, atribuições, composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Municipal.

#### **5.5 Fiscalização e Supervisão**

A fiscalização dos serviços técnicos de consultoria será da responsabilidade do Município, através da Equipe Técnica Municipal. A supervisão dos referidos serviços será da responsabilidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU, através da Superintendência Executiva, Diretoria de Operações e Escritórios Regionais do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE.

**5.5.1** A consultoria, deverá realizar dois relatos sucintos do Plano à SEDU/PARANACIDADE, utilizando e entregando cópia de arquivo digital utilizado como apoio para a apresentação.

**5.5.1.1** Primeiro relato após concluída a 3ª fase – Definição de Diretrizes e Proposições.

**5.5.1.2** Segundo relato após concluída a 5ª fase – Produtos Finais.

## 6 ESCOPO BÁSICO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL – PDM

### 6.1 Avaliação Temática Integrada

Com apoio em dados e informações numéricas e qualitativas relevantes deverão ser avaliados os seguintes temas, espacializados em mapas correspondentes:

- a) Aspectos Regionais
  - Vocação e potencial estratégico dentro da região e principais fatores que concorrem para o desenvolvimento municipal;
  - Centralidade, área de influência e relações com municípios vizinhos;
  - Principais condicionantes, deficiências e potencialidades:
    - Do ponto de vista ambiental;
    - Do ponto de vista da infra-estrutura;
    - Do ponto de vista socioeconômico;
    - Do ponto de vista da distribuição espacial da população (rural e urbana).
- b) Aspectos Ambientais, obrigatoriamente tendo como referência as bacias e micro-bacias hidrográficas.
  - Identificação das condições de clima, geomorfologia, condicionantes geotécnicos, declividades, hipsometria, vertentes, drenagem natural, recursos hídricos, biota e áreas de preservação;
  - Caracterização dos espaços potenciais para áreas de expansão urbana, de conservação e preservação permanente, áreas públicas de lazer, assim como locais para arborização pública.
- c) Aspectos Socioeconômicos
  - Avaliação de dados referentes à população, no mínimo dos últimos 10 anos, taxa de crescimento, evolução, densidade demográfica, migração, condições de saúde e educação/escolaridade, oferta de emprego, renda, consumo de água e energia, perfil produtivo, potencial produtivo (agropecuária, comércio, serviços, indústrias e turismo);
  - Caracterização do potencial turístico do Município, incluindo os recursos naturais.
- d) Aspectos Sócio-espaciais
  - Evolução urbana, o uso do solo urbano e a demanda por solo urbano atual e para os próximos 10 (dez) anos, identificando os principais entraves espaciais existentes;
  - Tipologia de uso e ocupação do solo nas áreas de expansão urbana e rurais;
  - Análise da tipologia habitacional e da demanda;
  - Identificação das áreas de ocupação irregular e clandestina, avaliando seu impacto ambiental e urbanístico;
  - Identificação de áreas enfatizando a relação da densidade construtiva e da densidade demográfica com a capacidade de suporte da infra-estrutura urbana (áreas com infra-estrutura ociosa e áreas ocupadas com precariedade de infra-estrutura).
- e) Aspectos de Infra-estrutura e Serviços Públicos – situação atual e evolução para os próximos 10 anos:

- Saneamento ambiental (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, resíduos sólidos);
- Sistema viário e transporte coletivo, circulação de pessoas inclusive transporte coletivo de empregados de empresas e transporte coletivo urbano, municipal e intermunicipal;
- Energia elétrica e iluminação pública;
- Telecomunicações;
- Equipamentos sociais (equipamentos de saúde, educação, assistência social, cultura e esporte, segurança pública, recreação).

f) Aspectos Institucionais:

- Caracterização das unidades administrativas da estrutura da Prefeitura Municipal que se relacionam com a gestão do Plano Diretor Municipal – PDM.
- Análise da legislação vigente no município (Plano Diretor / Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano) e leis (Perímetro Urbano, Expansão Urbana, Parcelamento do Solo para Fins Urbanos, Uso e Ocupação do Solo Urbano, Sistema Viário, Códigos de Obras e Posturas, Lei de Procedimentos Administrativos) e leis que alteram as leis anteriores. O enfoque da análise deve ser a adequação ou inadequação de cada um dos instrumentos de cada lei, em particular em relação a: (i) questões constitucionais, Lei Orgânica Municipal e demais leis federais, estaduais e municipais; (ii) questões físico-ambientais e (iii) adequação à realidade do uso e ocupação do solo existente;
- Análise inter-relacional da legislação federal, estadual e municipal pertinente;
- Identificação da capacidade de investimento do município, visando a priorização dos investimentos caracterizados como necessários, para a efetivação dos objetivos, diretrizes e metas do Plano Diretor Municipal;
- Equacionamento das recomendações de órgãos e instituições, conforme letra “j” do subitem 3.3 deste Termo;
- Sistema de informações municipais disponíveis para a gestão do desenvolvimento local (dados do Cadastro Técnico Imobiliário e Econômico e demais bancos de dados municipais, identificando-os);
- Estado atual de arrecadação própria do município, sua evolução anual e projeção para os próximos 10 anos, considerando também possíveis fontes alternativas de recursos financeiros e possibilidade de realização de operações de crédito (capacidade de endividamento).

Todas as informações citadas deverão estar convenientemente especializadas em mapas, em escala adequada para a demonstração da informação gradativa ano a ano na projeção definida, apresentados em formato A4 ou A3 e em meio digital.

Deverá ser elaborada análise individualizada de cada informação, sua inter-relação e inserção no contexto geral, permitindo uma visão ampla das condicionantes, deficiências e potencialidades locais. Esta análise deverá ser acompanhada de mapa.

Nesta etapa deverão ser levantadas as expectativas do Governo do Município (Executivo e Legislativo) quanto aos objetivos e metas do desenvolvimento municipal, atual e para os próximos 10 anos, a serem alcançados com a implementação do Plano Diretor Municipal – PDM, com a conseqüente atualização e acompanhamento permanente.

## 6.2 Definição de Diretrizes e Proposições

Com base nas avaliações efetuadas, deverão ser elaboradas diretrizes para as ações institucionais, socioeconômicas e ambientais como também proposições para aos aspectos físico-espaciais e de infra-estrutura e serviços públicos, contemplando especificamente propostas de intervenção para curto, médio e longo prazos, incluindo:

- a) Diretrizes para o estabelecimento de uma Política de Desenvolvimento Urbano e Municipal;
- b) Diretrizes para o estabelecimento de uma sistemática permanente de planejamento;
- c) Proposta de projetos estruturais dos diversos setores estratégicos a serem executados a curto, médio e longo prazos, considerando a estimativa de seus custos e as estimativas e projeções orçamentárias municipais;
- d) Diretrizes para a dinamização e ampliação das atividades econômicas a fim de estruturar o fortalecimento da economia do município (emprego, renda, geração de receitas);
- e) Propostas, instrumentos e mecanismos referentes a:
  - Racionalização da ocupação do espaço urbano, de expansão urbana e rural;
  - Distribuição equitativa dos usos, atividades, infra-estrutura social e urbana e densidades construtivas e demográficas;
  - Estruturação e hierarquização do sistema viário, assim como a articulação do sistema de transporte coletivo oficial e formas alternativas de circulação e transporte público oficial;
  - Controle do meio ambiente, saneamento básico e proteção ao patrimônio natural, paisagístico, histórico, artístico, cultural, arqueológico e demais elementos que caracterizam a identidade do município;
  - Critérios e Normas para a Arborização Pública;
  - Elaboração e implantação de um Sistema de Informações para o Planejamento e Gestão Municipal, considerando as estratégias e as atribuições dos responsáveis pela atualização das informações físicas, cadastrais, socioeconômicas e as oriundas do sistema de gestão municipal, inclusive tributária.
  - Procedimentos e instrumentos para atuação na solução das ocupações irregulares e clandestinas e contenção de sua proliferação;
  - Diretrizes para a coleta e disposição final de resíduos sólidos, inclusive industriais e hospitalares;
  - Procedimentos e instrumentos a serem adotados nos projetos de parcelamento, (loteamentos, desmembramentos e remembramentos), edificações e consultas prévias, liberação de alvarás, laudo de conclusão de obras e “habite-se”;
  - Processos e recursos para a atualização permanente dos instrumentos de política e planejamento territorial e para a institucionalização e o funcionamento de mecanismos de gestão democrática;
  - Parâmetros para o dimensionamento de logradouros públicos;
  - Identificação de parâmetros e ações para possibilitar a regularização da situação fundiária das áreas ocupadas irregularmente ou identificação de áreas para relocação, caso não haja possibilidade legal de regularização ou sejam áreas de risco, nestes casos, também a identificação de diretrizes de uso e ocupação dessas áreas após a desocupação;
  - Diretrizes e proposições decorrentes das recomendações de órgãos e instituições, conforme letra “j” do subitem 3.3 deste Termo.

As diretrizes anteriormente citadas deverão ser articuladas e espacializadas em mapa, em escala apropriada, constituindo um Macrozoneamento, abrangendo o território de todo o município. Para a concepção do Macrozoneamento o embasamento físico-territorial-ambiental considerará as bacias e micro-bacias hidrográficas. O Macrozoneamento embasará o futuro Zoneamento, quando cada macro-zona dará origem a distintas zonas, que definirão o uso e a ocupação do solo do município.

### 6.3 Proposições para a Legislação Básica

Estes instrumentos devem ser apresentados sob a forma de minuta de Anteprojeto de Lei, acompanhados de mapas em escala apropriada, abrangendo:

- a) Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal, onde são estabelecidas as Diretrizes e Proposições de Desenvolvimento Municipal indicadas, incluindo:
  - Macrozoneamento (Organização Espacial), articulada à inserção ambiental englobando o uso, o parcelamento e a ocupação do território, a infra-estrutura e os equipamentos sociais;
  - Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Municipal, definindo os instrumentos que auxiliarão o Poder Municipal na tarefa de planejar e gerenciar o desenvolvimento;
  - Sistema de acompanhamento e controle do plano.
- b) Anteprojeto de Lei do/s Perímetro/s Urbano/s e do/s Perímetro/s de Expansão Urbana, que delimita/m as áreas urbanas e de expansão urbana do município, onde o Município irá prover os espaços de equipamentos e serviços, bem como exercer o seu poder de polícia e de tributação municipal.

Observação 1: Compete ao município efetivar e custear a materialização dos vértices do(s) polígono(s) que delimita(m) o(s) Perímetro(s) Urbano(s) (monumentalização/implantação dos marcos), o que deverá ocorrer até 120 (cento e vinte) dias após a assinatura do contrato com a consultoria.

Observação 2: O(s) perímetro(s) deve(m) ser apresentado(s), contendo de forma detalhada o memorial descritivo da poligonal levantada, seus respectivos ângulos, rumos ou azimutes e distâncias calculadas, bem como as informações de localização e as coordenadas de cada um dos vértices que deverão estar referenciados à Rede de Alta Precisão do Estado do Paraná – SEMA/IBGE., acompanhada de mapa em escala apropriada.

- c) Anteprojeto de Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a qual define os procedimentos relacionados com os loteamentos, desmembramentos e remembramentos de lotes urbanos e demais requisitos urbanísticos: tamanho mínimo dos lotes, a infra-estrutura que o loteador deverá implantar bem como o prazo estabelecido para tal, a parcela que deve ser doada ao poder público com a definição de seu uso (assegurando ao município a escolha das áreas mais adequadas), a definição das áreas prioritárias e das áreas impróprias ao parcelamento, proposição de áreas para loteamentos populares (Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS), faixas de servidões, faixas de proteção, faixas de domínio, áreas ou pontos de interesse paisagístico e outros requisitos em função da peculiaridade local. Ressalte-se que a Lei de Parcelamento do Solo Urbano é uma regulamentação da Lei Federal nº 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.785/99. Deverá constar do anteprojeto de Lei de Parcelamento do Solo Urbano: 1) “As pranchas de desenho devem obedecer normatização definida pela Associação

Brasileira de Normas Técnicas – ABNT”. 2) “Os projetos do loteamento/desmembremento deverão ser apresentados sobre planta de levantamento topográfico planialtimétrico e cadastral, com o transporte de coordenadas, a partir dos marcos existentes das redes primária ou secundária, no mesmo sistema de coordenadas horizontais – UTM e altitudes geométricas da base cartográfica do município, observando-se as especificações e critérios estabelecidos em resoluções pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”.

- d) Anteprojeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural, a qual divide o território do município em zonas e áreas, define a distribuição da população neste espaço em função da infra-estrutura existente e das condicionantes ambientais.
- Para as zonas urbanas são utilizados parâmetros urbanísticos – parâmetros mínimos (para fazer cumprir a função social da propriedade), parâmetros básicos (parâmetros em função da capacidade de suporte da infra-estrutura) e parâmetros máximos (parâmetros atingidos com a utilização da outorga onerosa do direito de construir ou a transferência do direito de construir). Os parâmetros urbanísticos a serem definidos, em compatibilidade com a infra-estrutura, são: coeficiente de aproveitamento (preferencialmente coeficiente único), taxa de ocupação, gabarito (número máximo de pavimentos e altura máxima), recuo e afastamento, taxa mínima de permeabilidade e classificações dos usos (usos permitidos, permissíveis e proibidos) que garantam a qualidade ambiental e paisagística do espaço urbano. A definição dos parâmetros urbanísticos mínimo, básico e máximo deve se embasar na capacidade de suporte das infra-estruturas urbanas, existentes ou projetadas.
  - Para as áreas rurais os parâmetros utilizados devem se embasar nas condicionantes ambientais (mananciais, florestas, declividades acentuadas, etc.), condicionantes de proteção de infraestrutura (faixas de proteção de rodovias, ferrovias, dutos, linhas de alta tensão, cones de aproximação e faixas de proteção de aeródromos, etc.) e parâmetros de potencialidade de exploração econômica (extrativismo vegetal, extrativismo mineral, agricultura, pecuária, silvicultura, etc.).
- e) Anteprojeto de Lei do Sistema Viário, hierarquizando e dimensionando as vias públicas, bem como sua definição para novos parcelamentos.
- f) Anteprojeto de Lei do Código de Edificações e Obras regulamentando as normas edilícias no município.

### **6.3.1 Também devem ser apresentadas minutas de Anteprojeto de Lei sobre:**

- a) Anteprojeto de Lei do Código de Posturas, regulamentando o Poder de Polícia do Município sobre temáticas afetas às posturas municipais.
- b) Anteprojeto de Leis específicas para utilização dos instrumentos previstos na Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade, e outras que se mostrarem necessárias para implementação das propostas previstas no Plano Diretor Municipal – PDM.

Todas as recomendações de órgãos e instituições, conforme letra “j” do subitem 3.3 deste Termo, que forem compatíveis com as temáticas dos distintos Anteprojeto de Leis, deverão ser incorporadas nos mesmos.

#### **6.4 Processo de Planejamento e Gestão Municipal**

Com apoio ao conhecimento dos aspectos funcional – competências e atribuições; institucional – inter-relações internas e externas e legais – instrumentos e normas reguladoras – do Município deverão ser propostas:

- a) Adequação da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal visando a implementação do Plano Diretor Municipal e gestão do desenvolvimento municipal e conseqüente atualização permanente.
- b) Organização de sistema de informações para o planejamento e gestão municipal, produzindo os dados necessários, com a freqüência definida, para concepção dos indicadores propostos para o Plano Diretor Municipal – PDM.
- c) Construção de Indicadores que permitam a avaliação anual do desempenho do processo de planejamento e gestão municipal, com metas claramente definidas a serem atingidas.

#### **6.5 Plano de Ação e Investimentos**

Indica as ações e os projetos prioritários tendo em vista a implementação do Plano Diretor Municipal, apresentando a hierarquização de investimentos em infra-estrutura, equipamentos comunitários e ações institucionais, com a estimativa de custos aproximados, para os próximos 5 (cinco) anos em compatibilidade com a projeção orçamentária, incluída a previsão de capacidade de endividamento municipal.

Esse Plano de Ação e Investimentos será o elemento balizador para permitir aos Municípios do Estado do Paraná atenderem ao Decreto Estadual nº 2581, de 17 de fevereiro de 2004.

### **7 PRODUTOS A SEREM ENTREGUES**

A Equipe Técnica Municipal ou a Consultoria deverá entregar à Prefeitura Municipal os seguintes documentos:

- 7.1 Documento contendo o Plano de Trabalho para Elaboração do Plano Diretor Municipal, com a metodologia detalhada para o desenvolvimento dos serviços a serem executados, de acordo com a proposta da equipe própria ou da Consultoria, conforme subitem 5.1 deste Termo de Referência;
- 7.2 Documento contendo a Avaliação Temática Integrada conforme subitem 5.1 deste Termo de Referência;
- 7.3 Documento contendo a Definição de Diretrizes e Proposições, conforme subitem 6.2 do presente Termo de Referência;
- 7.4 Documento contendo a Legislação Básica, subitem 6.3 deste Termo de Referência e os instrumentos relativos ao Processo de Planejamento e Gestão Municipal, subitem 6.4;
- 7.5 Documento contendo o Plano de Ação e Investimentos conforme o item 6.5 do presente Termo de Referência

Todos os documentos deverão ser ajustados aos resultados das Audiências Públicas.

Deverá constar dos relatórios de cada etapa o conteúdo programático dos treinamentos, e listagem dos técnicos municipais e integrantes da Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Plano Diretor Municipal treinados, conforme subitens 5.3.1 e 5.4.1 deste Termo de Referência.

Os produtos das etapas deverão ser apresentados em duas vias impressas e duas vias digitais, uma para o município e uma para a supervisão da SEDU/PARANACIDADE.

O documento com a versão final de todos os produtos deverá ser apresentado, preferencialmente, em 01 (um) único volume, em 03 (três) vias, devidamente encadernadas, dentro das normas técnicas, em papel formato A4, observando o modelo padrão indicado pela SEDU/PARANACIDADE. Os mapas – digitais ou digitalizados, devidamente atualizados – devem ser apresentados em formato A4 “orientação retrato” ou A3 (dobrados em A4 “orientação retrato”). Este documento também deverá ser entregue em meio digital – CD-ROM em 03 (três) vias, com os textos em formato universal ou em extensões DOC ou SXW; tabelas em extensões XLS ou SXC; mapas em extensões DWG ou DXF (mapa base) / CDR ou WMF (mapas temáticos e mapas analíticos); arquivos de imagens em JPG ou TIF.

Todo o material produzido, decorrente da execução das atividades, ficará de posse e será propriedade do Município, sendo que um conjunto dos documentos – 01 (uma) via impressa e 01 (uma) via em meio digital – deverá ser entregue à SEDU/PARANACIDADE.

## **8 PRAZO PREVISTO PARA A REALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS**

O prazo máximo para execução dos serviços é de 270 (duzentos e setenta) dias a partir da data de assinatura do contrato de prestação de serviços entre a Prefeitura Municipal e a Consultoria, sendo os serviços realizados de acordo com as seguintes fases:

- 1ª Fase:** Aos 20 (vinte) dias a partir da data da assinatura do referido contrato, a Consultoria deverá entregar a versão final do Plano de Trabalho conforme subitem 7.1 deste Termo de Referência, Lista de Participantes e conteúdo programático referente a letra “a” do subitem 5.3.2 e relatório das atividades desenvolvidas, inclusive preparação para a primeira Audiência Pública;
- 2ª Fase:** Aos 90 (noventa) dias a partir da data da assinatura do referido contrato, a Consultoria deverá entregar versão final dos documentos que apresentam o resultado das atividades conforme o subitem 7.2 deste Termo de Referência, Lista de Participantes e conteúdo programático do treinamento referente a letra “b” do subitem 5.3.2 e Lista de Participantes e conteúdo programático do treinamento referentes as letras “a” e “b” do subitem 5.4.1 e relatório das atividades desenvolvidas, incluindo dados sobre a primeira Audiência Pública;
- 3ª Fase:** Aos 150 (cento e cinquenta) dias a partir da data da assinatura do referido contrato, a Consultoria deverá entregar versão final do resultado das atividades conforme o subitem 7.3 deste Termo de Referência, Lista de

Participantes e conteúdo programático do treinamento referente a letra “c” do subitem 5.3.2 e relatório das atividades desenvolvidas, incluindo dados sobre a segunda Audiência Pública;

**4ª Fase:** Aos 210 (duzentos e dez) dias a partir da data da assinatura do referido contrato, a Consultoria deverá entregar a versão final do resultado das atividades conforme o subitem 7.4 deste Termo de Referência, Lista de Participantes e conteúdo programático do treinamento referentes as letras “d” e “e” do subitem 5.3.2 e relatório das atividades desenvolvidas;

**5ª Fase:** Aos 270 (duzentos e setenta) dias a partir da data da assinatura do referido contrato, a Consultoria deverá entregar a versão final do resultado das atividades conforme o subitem 7.5 e os produtos finais, conforme o item 6 deste Termo de Referência, Lista de Participantes e conteúdo programático do treinamento referentes as letras “f”, “g” e “h” do subitem 5.3.2 e Lista de Participantes e conteúdo programático do treinamento referente a letra “c” do subitem 5.4.1 e o relatório das atividades desenvolvidas na 5ª fase, incluindo dados sobre a terceira Audiência Pública, assim como o Relatório Final, caracterizando todas as atividades executadas desde o início dos trabalhos, para aprovação do Município e da SEDU/PARANACIDADE.

## **9 FORMA DE PAGAMENTO**

O pagamento dos serviços contratados se dará de acordo com o seguinte parcelamento:

- 10% (dez por cento) do valor contratual, após a análise e aprovação pelo Município e pela SEDU/PARANACIDADE dos produtos da **1ª Fase**;
- 25% (vinte e cinco por cento) do valor contratual, após a análise e aprovação pelo Município e pela SEDU/PARANACIDADE dos produtos da **2ª Fase**;
- 15% (quinze por cento) do valor contratual, após a análise e aprovação pelo Município e pela SEDU/PARANACIDADE dos produtos da **3ª Fase**;
- 20% (vinte por cento) do valor contratual, após a aprovação pelo Município e pela SEDU/PARANACIDADE dos produtos da **4ª Fase**;
- 30% (trinta por cento) do valor contratual, após a aprovação pelo Município e pela SEDU/PARANACIDADE dos produtos da **5ª Fase** e Produtos Finais.

Todos os custos para execução dos serviços, objeto deste Termo de Referência, como contratação de terceiros, deslocamentos, estadas, alimentação, material de consumo, digitação, digitalização, cópias, encadernação e realização de Audiências Públicas, são da responsabilidade da consultoria.

## ANEXO I

### PLANO DE TRABALHO (PDM)

#### SUGESTÃO DE TÓPICOS

---

Conforme o Termo de Referência:

Item 7 Prazo Previsto para a Realização dos Serviços

1ª Fase: Aos 10 (dez) dias a partir da data da assinatura do referido contrato, a Consultoria deverá entregar a versão final do Plano de Trabalho conforme subitem 6.1 deste Termo de Referência e relatório das atividades desenvolvidas, inclusive preparação para a primeira Audiência Pública;

Subitem 6.1 Documento contendo o Plano de Trabalho para Elaboração do Plano Diretor Municipal, com a metodologia detalhada para o desenvolvimento dos serviços a serem executados, de acordo com a proposta da equipe própria ou da Consultoria, conforme subitem 4.1 deste Termo de Referência.

4.1 Plano de Trabalho para a Elaboração ou Revisão do Plano Diretor Municipal – PDM

Para o processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal, considera-se como essencial:

A utilização de uma metodologia de planejamento estratégico que preveja e viabilize a participação dos técnicos de setores correlatos ao planejamento da Prefeitura Municipal, como também da sociedade civil, segmentos econômicos, e da classe política local nas diversas fases do processo e possibilite uma ampla identificação dos desafios a serem superados pelo desenvolvimento municipal, garantindo:

- A promoção de debates entre os técnicos dos diversos departamentos municipais e também destes com técnicos das esferas estadual e federal, para situações específicas;
- A promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes dos vários segmentos da sociedade civil;
- A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- O acesso de qualquer interessado aos documentos e informações.

A utilização de mecanismos de informação que, aplicados em conjunto com as informações secundárias coletadas, possibilitem construir um projeto municipal que incorpore a vivência, as expectativas e as prioridades dos seus cidadãos.

As análises devem ser concisas, objetivas e claramente relacionadas aos objetivos do planejamento municipal, urbano e rural, devendo basear-se fundamentalmente em informações secundárias setoriais e espaciais. As propostas devem ser precedidas por levantamento, análise e avaliação das características físicas (geográficas, ambientais, geomorfológicas e geotécnicas), urbanísticas, habitacionais, sociais, econômicas, institucionais e políticas, assim como da avaliação das principais condicionantes, deficiências e potencialidades municipais. As propostas deverão ser precedidas da apresentação e discussão de alternativas construídas sobre mapas temáticos elaborados com base nas leituras territoriais e que considerem as limitações identificadas. Os instrumentos de regulação a serem propostos devem ser auto-aplicáveis não dependendo de legislações complementares, (exceção caracterizada na letra “g” do subitem 3.3) resultando sempre em uma LEI de fácil compreensão pela Equipe Técnica Municipal e para a população.

Todos os trabalhos deverão estar alinhados com a legislação aplicável e com as diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano - SEDU para o desenvolvimento institucional de municípios.

As diretrizes, propostas e metas deverão ser debatidas com a comunidade quando da elaboração das primeiras propostas (políticas, programas e estratégias de implementação).

Na proposta de elaboração própria ou com a condução de consultoria deve ficar claramente indicado cada procedimento metodológico a ser adotado para atender a estas orientações, de modo que, ao final dos serviços, a equipe técnica municipal tenha condições de implementar as ações de forma auto-suficiente. Para tanto, é imprescindível o envolvimento dos técnicos municipais dos setores correlatos em todos os momentos do processo. Após a definição, a consolidação dos procedimentos metodológicos junto com o respectivo cronograma de atividades resultará no Plano de Trabalho.

Também deve ser objeto do Plano de Trabalho a previsão de datas para os Debates e para as Audiências Públicas e para os treinamentos para a Equipe Técnica Municipal e Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Plano Diretor Municipal, assim como a definição das estratégias a serem adotadas para a publicidade e o acesso aos documentos produzidos para os interessados.

---

Em observação ao Termo de Referência sugere-se, no mínimo, que o Plano de Trabalho tenha os seguintes tópicos

1. Apresentação

A exemplo do Termo de Referência o Plano de Trabalho deve ter um item de apresentação, abrangendo os seguintes conteúdos, citados de forma abrangente, pois de forma específica serão tratados conforme itens 3 e 4, abaixo citados:

1.1 O que é o Plano de Trabalho.

1.2 As fases do Trabalho.

1.3 Os distintos métodos e técnicas a serem adotados para o trabalho.

1.4 A participação da Equipe Técnica Municipal, da SEDU/PARANACIDADE e demais órgãos estaduais e federais, se for o caso, e da Sociedade Civil no processo.

1.5 O processo de elaboração, implementação e controle do Plano Diretor.

2. Sumário, com paginação.

3. Apresentação das atividades para a execução dos distintos produtos das 5 (cinco) fases do Plano, em observação ao Termo de Referência.

4. Os métodos e técnicas a serem adotadas para execução dos distintos produtos das 5 (cinco) fases do Plano, em observação ao Termo de Referência.

5. Identificação dos integrantes da Equipe Multidisciplinar da Consultoria (com a função de cada técnico), dos integrantes da Equipe Técnica Municipal e dos integrantes da Comissão Provisória (sociedade civil).

6. Quadro Síntese do Plano de Trabalho, contendo 5 (cinco) colunas: (i) Fases, (ii) Atividades, (iii) métodos e técnicas, (iv) produtos e (v) cronograma físico, das fases do trabalho, inclusive a previsão de datas para as Audiências Públicas, treinamentos para a Equipe Técnica Municipal e Comissão de Acompanhamento e reuniões para a apresentação dos produtos das fases.

Observações:

1. Por tratar-se de trabalho técnico, deverão ser citadas referências bibliográficas.
2. O Plano de Trabalho deverá ser observado na execução dos serviços e caso haja necessidade o mesmo deverá ser alterado, a qualquer tempo, face à situações posteriores que o justifiquem, argumentando-se no próprio Plano de Trabalhos as causas de sua modificação.

Reunião de Trabalho  
Curitiba, 16 de setembro de 2004

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

*Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias*. Brasília. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, 2002;

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**: Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial: Brasília, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Guia para Implementação do Estatuto da Cidade**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CIDADES – ministério das cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: CONFEA, 2004. [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

ANEXO B – Questionário repassado aos municípios pelo IPARDES

<b>IPARDES</b> Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social	PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO – PEHIS-PR DIAGNÓSTICO	COHAPAR COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ
---	---	--

Formulário de Pesquisa

NDF 053

BLOCO I - CONTROLE

Q.1 Nome do responsável pela coleta REGINALDO DA SILVA RETAMERO

Q.2 Data da Coleta 25/08/2010

Q.3 Assinatura do responsável pela coleta  
Reginaldo da S. Retamero  
 Eng<sup>o</sup> Civil - CREA-PR 94820/D

Q.4 E-mail PLANOBASE@UBIRATA.PR.GOV.BR

Q.5 Nome do município UBIRATA - PR CEP 85440

Q.6 Escritório Regional \_\_\_\_\_ Sigla \_\_\_\_\_

Q.7 Nome do responsável pela informação REGINALDO DA SILVA RETAMERO

Q.8 Telefone do responsável pela informação 44 35431260

Q.9 E-mail PLANOBASE@UBIRATA.PR.GOV.BR

BLOCO II - IDENTIFICAÇÃO GERAL

Q.10 Na prefeitura existe órgão, setor, departamento ou técnico responsável pela elaboração das políticas e ações voltadas para a habitação? 1.  Sim 2.  Não (ir para Q14)

Q.11 Nominar órgão, setor, departamento ASSESSORIA DE HABITAÇÃO

Q.12 Nome do Gestor ou Técnico ORLANDO FRANCISCO VIEIRA FILHO

Q.13 Telefone e E-mail (44) 3543-1260 - D GABINETE@UBIRATA.PR.GOV.BR

Q.14 Existem conjuntos habitacionais parcial ou integralmente vazios e/ou degradados em seu município? 1.  Sim 2.  Não (ir para Q15)

Como podem ser caracterizados? (para cada conjunto, preencher ficha em anexo e somar se houver mais de um)

Q.14.1 Total de conjuntos 011

Q.14.2 Total de domicílios nos conjuntos 0937

Q.15 Existem favelas no seu município? 0104 1.  Sim 2.  Não (ir para Q16)

Como podem ser caracterizados? (preencher para cada favela, ficha em anexo e somar se houver mais de uma)

Q.15.1 Total de favelas 004

Q.15.2 Total de domicílios nas favelas 0285

Q.16 Existem cortiços no seu município? 1.  Sim 2.  Não (ir para Q17)

Como podem ser caracterizados? (preencher para cada cortiço, ficha em anexo e somar se houver mais de uma)

Q.16.1 Total de cortiços \_\_\_\_\_

Q.16.2 Total de famílias \_\_\_\_\_

Q.17 Existem no município loteamentos irregulares e/ou clandestinos? (Não deverão ser incluídos neste quesito as questões 14 e 15 investigados anteriormente, a fim de evitar dupla contagem) 1.  Sim 2.  Não (ir para Q18)

Como podem ser caracterizados? (preencher para cada loteamento irregular e/ou clandestinos, ficha em anexo e somar se houver mais de um)

Q.17.1 Total de Loteamentos irregulares e/ou clandestinos 01

Q.17.2 Total de lotes edificados (moradia/comércio/etc) 0113

1

Q.17.3 Total de lotes vazios

0 0 5 2

Q.18 O município está trabalhando o PLHIS?

1. Sim  Em que fase está?

1.  Proposta Metodológica

2.  Diagnóstico

3.  Diretrizes

4.  Concluído

2.  Não

Q.19 A prefeitura possui cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais?

1.  Sim 2.  Não (ir para Q20)

Q.19.1 Número de pessoas cadastradas

0 0 1 1 5 3

Q.19.1.1 Na área urbana

0 0 1 1 5 3

Q.19.1.2 Na área rural

- - - - -

Q.19.2 Qual a última data de referência do cadastro?

2 0 1 0

Q.19.3 Como é atualizado? (assinale uma única alternativa)

1.  Anualmente

2.  A cada novo projeto

3.  A cada nova Gestão Municipal

4.  Outro. Especificar \_\_\_\_\_

Q.19.4 O cadastro inclui a natureza do benefício pretendido?

1.  Sim 2.  Não (ir para Q20)

Q.19.5 Quais as demandas mais frequentes. (Numere de 1 a 5 por ordem de importância)

1 a.  Casa

4 b.  Sobrado

5 c.  Apartamento

2 d.  Lote urbanizado

3 e.  Construção/ampliação/reforma

Q.20 Existem no município terras disponíveis para construção de habitação popular?

1.  Sim 2.  Não

Q.21 Existem vazios urbanos (áreas urbanas dotadas de infraestrutura: luz, água, coleta de lixo, transporte, escola, etc.) que possam ser utilizadas para habitação?

1.  Sim 2.  Não (ir para Q22)

Preencha o quadro a seguir:

(1) NDL	(2) Propriedade	(3) N.º de áreas	(4) m <sup>2</sup>
1	Particular	0	0
2	Pública Municipal	01	13.600
3	Pública Estadual	0	0
4	Pública Federal	0	0

Q.22 Existe previsão de ZEIS<sup>1</sup> no município, para áreas ocupadas?

1.  Sim 2.  Não (ir para Q26)

<sup>1</sup> A definição de ZEIS da Lei n.º 11.977/09, art. 47, inciso V: "Parcela do território de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por Lei Municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo".

Q.23 Qual o número de ZEIS ocupadas e sua área total, em ha?

Q.23.1 Número

Q.23.2 Tamanho em ha

Q.24 Qual o tamanho mínimo do lote urbano residencial estabelecido pelo município nas ZEIS para áreas ocupadas?    m<sup>2</sup>

Q.25 Estas ZEIS

Q.25.1 Estão previstas no Plano Diretor? 1.  Sim 2.  Não

Q.25.2 Estão previstas em Lei específica? 1.  Sim 2.  Não

Q.25.3 Estão previstas na Lei de Uso e Ocupação do Solo? 1.  Sim 2.  Não

Q.25.4 Estão regulamentadas? 1.  Sim 2.  Não

Q.25.5 Estão delimitadas no território? 1.  Sim 2.  Não

Q.25.6 Todos os assentamentos precários consolidáveis estão delimitados como Zeis? 1.  Sim 2.  Não

Q.26 Existe previsão de ZEIS para áreas vazias (não ocupadas)? 1.  Sim 2.  Não (ir para Q30)

Q.27 Qual o número de ZEIS vazias e sua área total, em ha?

Q.27.1 Número

Q.27.2 Tamanho em ha

Q.28 Estas ZEIS

Q.28.1 Estão previstas no Plano Diretor? 1.  Sim 2.  Não

Q.28.2 Estão previstas em Lei específica? 1.  Sim 2.  Não

Q.28.3 Estão previstas na Lei de Uso e Ocupação do Solo? 1.  Sim 2.  Não

Q.28.4 Estão regulamentadas? 1.  Sim 2.  Não

Q.28.5 Estão delimitadas no território? 1.  Sim 2.  Não

Q.29 Qual o tamanho mínimo do lote urbano residencial estabelecido pelo município nas ZEIS para áreas vazias?    m<sup>2</sup>

Q.30 Qual o tamanho mínimo (ou padrão) do lote urbano residencial no município?    m<sup>2</sup>

Q.31 Quais as ações e Programas executados pela Prefeitura nos últimos 3 anos e qual a produção em unidades?

1 Código	2 Descrição	3 Ano	4 Quantificar	
			4.1 Urbanas	4.2 Rurais
1	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS PELO MUNICÍPIO <i>NIL</i>	2007	0	0
		2008	0	0
		2009	0	0
		2010 <sup>(1)</sup>	0	0
2	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS POR OUTROS AGENTES <i>NIL</i>	2007	0	0
		2008	0	0
		2009	0	0
		2010 <sup>(1)</sup>	0	0
3	MELHORIAS DE UNIDADES HABITACIONAIS <i>NIL</i>	2007	0	0
		2008	0	0
		2009	0	0
		2010 <sup>(1)</sup>	0	0

1 Código	2 Descrição	3 Ano	4 Quantificar	
			4.1 Urbanas	4.2 Rurais
4	OFERTA DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO <i>NIL</i>	2007		
		2008		
		2009		
		2010 <sup>(1)</sup>		
5	OFERTA DE LOTES <i>NIL</i>	2007		
		2008		
		2009		
		2010 <sup>(1)</sup>		
6	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (ÁREA OU LOTES) <i>NIL</i>	2007		
		2008		
		2009		
		2010 <sup>(1)</sup>		

(1) Com previsão de conclusão no ano.

Q.32 Existem assentamentos rurais no município?

1.  Sim 2.  Não (ir para Q33)

32.1 Qual a necessidade habitacional para famílias assentadas rurais?

Q.33 Existem áreas quilombolas no município?

1.  Sim 2.  Não (ir para Q34)

33.1 Qual a necessidade habitacional para quilombolas?

Q.34 Existem áreas indígenas no município?

1.  Sim 2.  Não (ir para Q35)

34.1 Qual a necessidade habitacional para indígenas?

Q.35 Existem comunidades de pescadores no município?

1.  Sim 2.  Não (encerrar)

35.1 Qual a necessidade habitacional desses pescadores?

ANEXO C – Ofício da COHAPAR ao município de Ubitatã acerca do programa Habitacional SUB-50



Curitiba, 26 de julho de 2013  
Ofício Nº 7792/DIPO

Senhor(a) Prefeito(a):

Nos próximos dias o Governo Federal irá normatizar um novo Programa Habitacional, que substituirá o SUB-50, direcionado aos municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, sendo que os municípios que possuem até 20.000 (vinte mil) habitantes serão contemplados com até 30 unidades habitacionais e os municípios que possuem população entre 20.001 (vinte mil e um) e 50.000 (cinquenta mil) habitantes serão contemplados com até 60 unidades habitacionais, desde que o município possua terreno em seu nome.

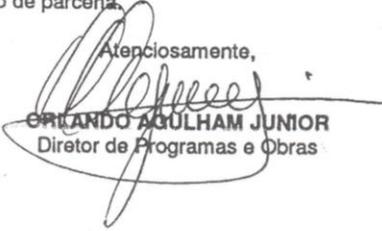
Procurando agilizar o processo de contratação, informamos que esta Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR irá formalizar convênio com os municípios que possuam interesse, disponibilizando nossa equipe para apoio aos projetos técnicos que serão necessários, além de auxiliarmos os municípios na redução do custo de implantação das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário junto a Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, bem como na obtenção da redução de custo com o padrão de entrada de energia junto a COPEL.

Caso o município possua interesse em firmar convênio de parceria com a COHAPAR no novo Programa, deverá providenciar um ofício solicitando a parceria no Programa Habitacional direcionado aos municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, bem como providenciar os documentos abaixo:

1. Matrícula atualizada da área do empreendimento em nome da prefeitura;	6. Cópia da carta de viabilidade de energia emitida pela COPEL;
2. Croqui da área;	7. Cópia da carta de viabilidade de água e/ou esgoto emitida pela SANEPAR;
3. Foto (Google Maps);	8. Levantamento Planaltimétrico;
4. Endereço completo do empreendimento;	9. Levantamento Planaltimétrico em formato dwg;
5. Licença Prévia emitida pelo IAP;	10. Teste de percolação e sondagem do terreno.

Os documentos devem ser enviados o mais breve possível através de nosso Escritório Regional. Caso o município ainda não possua os documentos dos itens "5 à 10", deve enviar imediatamente o ofício e os documentos relacionados nos "1 à 4" no prazo de 7 dias e posteriormente enviar os itens "5 à 10" no prazo de 15 dias. Caso o município já tenha enviado alguns destes documentos ao nosso Escritório Regional, não é necessário um novo envio, remetendo apenas os documentos que não foram enviados, juntamente com o ofício de solicitação de parceria.

Atenciosamente,

  
**ORLANDO AGULHAM JUNIOR**  
Diretor de Programas e Obras

Exmo(a). Sr(a).  
**HAROLDO FERNANDES DUARTE**  
Prefeito(a) Municipal de UBIRATÃ  
AVENIDA NILZA DE OLIVEIRA PIPINO, 1852  
UBIRATÃ - PR  
CEP: 85440-000

*Recebido em  
31/07/13  
A  
LW*