

020

GESTÃO URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO CONTEXTO NACIONAL DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES E DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Jéssica Morais de Moura (PPGAU/UFRN)
Beatriz Medeiros Fontenele (PPEUR/UFRN)

RESUMO

O presente trabalho relaciona as políticas habitacional e urbana, identificando de que maneira os municípios brasileiros atuaram na elaboração dos seus Planos Diretores e na constituição dos seus Sistemas de Habitação de Interesse Social (SNHIS) frente a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 (PMCMV). Para tanto, além dos dados quantitativos do PMCMV, a pesquisa considera os dados da elaboração dos Planos Diretores divulgados pelo IBGE em 2015, articulando com os dados do Ministério das Cidades sobre a situação dos entes federados frente às exigências do SNHIS. A partir dessas informações são produzidas análises que evidenciam que não há relação entre a destinação de recursos pelo PMCMV e a elaboração de Planos Diretores e PLHIS, sendo significativa a ausência desses instrumentos em grande parte das regiões do país, indicando ainda a fragilidade do processo de definição dos instrumentos de aplicação das políticas habitacional e urbana em âmbito municipal.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1; Plano Diretor; Sistemas de Habitação de Interesse Social.

INTRODUÇÃO

Pensar a problemática do déficit habitacional no Brasil é, também, refletir sobre o processo de desenvolvimento urbano, destacando a forte relação existente entre as políticas habitacional e urbana e a configuração dessa articulação, principalmente, como forma de elaborar e implementar políticas públicas que norteiem condições adequadas de vivência no espaço urbano.

A elaboração da nova Constituição Federal de 1988, a implementação do Estatuto das Cidades em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003, trouxe um novo momento de discussão e atenção à política habitacional e urbana nacional, inovando na criação de instrumentos, sobretudo de institucionalização de fundos de financiamentos e criação dos sistemas de habitação e desenvolvimento urbano.

Nesse sentido e no que se refere aos instrumentos da política urbana, o Plano Diretor se destaca como a principal política de ordenamento territorial, sendo por meio dele que se pode estabelecer as diretrizes de uso e ocupação do solo urbano da cidade. Já sobre a constituição dos Sistemas de Desenvolvimento Urbano, evidencia-se que com criação do Ministério das Cidades em 2003, definiu-se um espaço institucional importante para as políticas habitacional e urbana, as quais ganharam maior centralidade no âmbito nacional.

Diante desse contexto, o Ministério das Cidades elaborou a Política Nacional de Habitação em 2004, instituindo também por meio da Lei Federal nº 11.124/2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, tendo como principal objetivo promover a articulação de forma descentralizada das políticas de habitação social no contexto do pacto federativo, permitindo a atuação conjunta entre os diversos atores e agentes que tratam da temática habitacional.

Assumindo como premissa uma gestão compartilhada entre os entes federativos, o Sistema propôs a criação de um conjunto de estruturas que se integram à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, considerando a constituição de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e seu Conselho Gestor que foram instituídos em 2006 pelo Decreto nº 5.796.

As diretrizes propostas por este novo arcabouço institucional apontavam que, para receber os recursos previstos no FNHIS, estados e municípios deveriam constituir as suas próprias estruturas, aderindo ao Sistema a partir da criação de conselhos e fundos para tratar da política de habitação de interesse social, além da elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Tais elementos se consolidaram no Plano Nacional de Habitação, lançado em 2009, o qual, conforme aponta Bonduki (2009), estava sendo estruturado de maneira participativa, organizado em bases comunitárias e considerando diferentes formas de atuação a depender da caracterização dos problemas verificados nos municípios.

Esse novo cenário estabeleceu uma orientação estratégica e normativa para tratar da problemática do déficit habitacional, correlacionando-a com a temática do desenvolvimento urbano que conforme aponta Klintowitz (2015, p.164), configurou-se em “um dos mais importantes passos dado em direção a maior institucionalização das pautas da reforma urbana pelo MCidades”.

Entretanto, na contramão desses novos instrumentos e num contexto de crise econômica, lança-se o Programa Minha Casa Minha Vida em julho de 2009, colocando em evidência o déficit habitacional brasileiro, porém, com uma produção desarticulada das diretrizes da política urbana e habitacional que até então vinham se consolidando. Estudos como o de Cardoso (2013) apontaram tal desarticulação, resultando dessa análise a constatação de que, nos mais variados municípios brasileiros, o poder público local não tem conseguido garantir a oferta de terra urbanizada e bem localizada, com qualidade urbanística, provida de infraestrutura, equipamentos e serviços.

Essa problemática evidencia a falta de diálogo do PMCMV com os instrumentos da política urbana, sendo pertinente analisar como os municípios brasileiros atuaram com relação à constituição dos seus sistemas e frente ao processo de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, mais especificamente o Faixa 1. Como pergunta central que se pretende responder, questiona-se qual tem sido o cenário quantitativo dos municípios brasileiros relativo aos aspectos de elaboração dos Planos Diretores, adesão ao SNHIS e produção habitacional do PMCMV, enfatizando a descontinuidade existente entre os instrumentos que até então vinham se consolidando e a implementação de novas moradias de interesse social.

Nesse contexto, o objetivo do artigo consiste em realizar uma análise quantitativa, relacionando os resultados dos municípios que elaboraram seus Planos Diretores e aderiram aos Sistemas Municipais de Desenvolvimento Urbano, no contexto da produção recente do PMCMV – Faixa 1. Para tanto, a pesquisa pode ser considerada predominantemente de caráter quantitativo, adotando os seguintes procedimentos metodológicos: (i) sistematização de dados referenciados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC IBGE 2015, observando a situação de elaboração do Plano Diretor dos municípios brasileiros; (ii) consulta a base de dados disponibilizada pelo Ministério das Cidades em 2019 sobre a situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, incluindo dados recentes sobre a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS; e (iii) consulta aos dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal sobre o quantitativo de unidades habitacionais entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1 em cada região brasileira.

O artigo está estruturado em seis seções, incluindo esta introdução que se propôs a apresentar o contexto geral da pesquisa, a problemática e os objetivos. Na seção seguinte, apresenta-se o Programa Minha Casa Minha Vida, refletindo sobre a produção habitacional recente e as discontinuidades que podem ser evidenciadas no contexto que vinha se consolidando da política habitacional e urbana. Na seção dois, apresentam-se os procedimentos metodológicos que nortearam a execução da pesquisa, detalhando informações sobre os levantamentos de dados secundários relativos aos Planos Diretores, SNHIS e produção habitacional do PMCMV. Na seção seguinte, discute-se os primeiros resultados, analisando os dados da Pesquisa MUNIC 2015, retratando a realidade dos municípios brasileiros no que se refere a elaboração dos seus Planos Diretores. Ainda se verifica a adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, refletindo sobre a criação do FNHIS, do Conselho Gestor e do Plano Local de Habitação de Interesse Social. A seção quatro do artigo analisa esses dados frente a produção habitacional do PMCMV - Faixa 1, discutindo como se deu a implementação de moradias nas regiões brasileiras e correlacionando esses dados com a existência dos instrumentos da política urbana e habitacional. Nas considerações finais, faz-se uma sistematização do que foi discutido, correlacionando com os dados apresentados, permitindo identificar o cenário de descontinuidade da política habitacional, a qual não tem dialogado com os instrumentos da política urbana.

PRODUÇÃO HABITACIONAL E URBANA RECENTE E AS (DES)CONTINUIDADES DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Nas três últimas décadas, o Brasil vem passando por um processo de avanços e desafios quando se trata do planejamento urbano e política urbana e habitacional, trazendo à tona a premissa da cooperação entre as políticas, tendo em vista a vinculação do habitar a terra urbanizada. Nesse sentido, para diminuir o déficit habitacional e produzir cidades mais justas e habitáveis, foram criados e implementados diversas estruturas institucionais e instrumentos para orientar o desenvolvimento da política urbana e habitacional, como os Planos Diretores, Estatuto das Cidades, Ministério das Cidades, Política Nacional de Habitação, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e Plano Nacional de Habitação.

Em meio a esse período, mais especificamente 10 anos atrás, lançou-se também o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, que, em linhas gerais, apresenta inovações em sua estrutura, em seu público-alvo, em sua dimensão e em sua articulação com as unidades federativas quando comparada as políticas habitacionais anteriores (Banco Nacional de Habitação, Fundação da Casa Popular, Institutos de Pensão, etc). Entretanto, o Programa é alvo de duras críticas desde seu anúncio e vem apresentando diversos problemas decorrentes tanto de seu desenho institucional, como de sua desarticulação com a política urbana, situações que, segundo pesquisas realizadas (CARDOSO, 2013; MOURA, 2016; SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015), já demonstram diversas consequências socioespaciais, principalmente para as populações de baixos rendimentos.

Como já evidenciado por Arantes e Fix (2009), o PMCMV surgiu na tentativa de diminuir o déficit habitacional e aquecer a economia que estava começando a sofrer as consequências da crise econômica internacional de 2008. Sua criação ocorreu por meio de um acordo entre o Ministério da Fazenda, a Casa Civil e as empreiteiras, excluindo de sua elaboração o principal ministério a tratar de questões urbanas e habitacionais, o Ministério das Cidades. Além disso, o programa foi construído priorizando apenas a dimensão quantitativa do déficit habitacional, pois, enquanto as diretrizes do Plano Nacional de Habitação estavam sendo estruturado de maneira participativa, organizado em bases comunitárias e considerando diferentes formas de atuação a depender da caracterização dos problemas verificados nos municípios, as o PMCMV foi criado as cegas e sem participação social, ignorando várias das medidas contidas no Plano (BONDUKI, 2009). Dessa forma, conforme já destacado por Bonduki (2009, p.12-13), a rápida formulação do PMCMV rompeu com o que vinha sendo desenvolvido.

A crise econômica e a disposição do governo em dinamizar a construção civil atropelaram a construção do PlanHab, pactuado como uma estratégia de longo prazo (...). O programa não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado para isso (...). Várias estratégias do PlanHab, se incorporadas ao Minha Casa, Minha Vida, poderiam ser positivas, como o "subsídio localização", valor adicional a ser concedido aos empreendimentos de áreas mais centrais e consolidadas.

O Programa ainda se articulou com o mercado imobiliário, transformando-o em um dos seus principais agentes, acreditando ser essa uma estratégia, tanto para solucionar o problema de moradia, quanto para impulsionar o ciclo do capital financeiro das construtoras no país.

Nessa perspectiva, o PMCMV passou a inserir grande parcela da população brasileira no mercado formal da habitação, concedendo subsídios de financiamento para as classes de renda média e possibilitando o acesso à habitação para as famílias de baixa renda que, até o seu lançamento, era limitado, tornando-se o maior programa habitacional brasileiro implementado desde a época do Banco Nacional de Habitacional. De acordo com Santo Amore (2015), durante os 22 anos de existência do Banco Nacional de Habitação foram financiadas uma média de 4,5 milhões de moradias. Para o PMCMV, os dados de 2018 indicavam um total de 5.164.075 de unidades contratadas, estando 4.246.455 de habitações concluídas e 3.787.200 imóveis entregues (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018). O Minha Casa Minha Vida entrou em vigor por meio da Medida Provisória nº 459/2009, a qual foi posteriormente convertida na Lei nº 11.977/2009 e atualmente está em sua terceira fase de atuação. Nas fases iniciais, o PMCMV foi estruturado para atender apenas a três faixas de renda divididas entre populações de 0 a 10 salários mínimos, as quais recebiam diferentes tipos de financiamento e subsídios baseados na renda familiar. Durante as diferentes fases do Programa, tanto o número de faixas de renda, como os valores dos subsídios e da renda familiar foram atualizadas. Assim, no mês de março do ano de 2016, a terceira fase do programa entra em execução e a faixa 1,5 é inserida, passando a ter quatro faixas de renda, como demonstra o quadro 1.

Quadro 1 - Faixas do PMCMV e seus limites de renda

Fases	ÁREA						
	Urbano				Rural		
	PMCMV I	PMCMV II	PMCMV III	PMCMV III/2017	PMCMV I	PMCMV II	PMCMV III
Faixa 1	Até R\$ 1.395,00/m	Até R\$1.600,00/ m	Até R\$ 1.800,00/ m	Até R\$ 1.800,00/ m	Até R\$ 10.000,0 0/a	Até R\$15.000,0 0/a	Até R\$ 15.000,00/a
Faixa 1,5	-----	-----	Até R\$ 2.350,00/ m	Até R\$ 2.600,00/ m	-----	-----	-----
Faixa 2	Até R\$ R\$2.790,00/ m	Até R\$ 3.275,00/m	Até R\$ 3.600,00/ m	Até R\$ 4.000,00/ m	Até R\$ 22.000,0 0/a	Até R\$ 30.000,00/a	Até R\$ 30.000,00/a
Faixa 3	Até R\$ 4.650,00/m	Até R\$ 5.000,00/m	Até R\$ 6.500,00/ m	Até R\$ 7.000,00/ m	Até R\$ 55.800,0 0/a	Até R\$ 60.000,00/a	Até R\$ 60.000,00/a

Fonte: Chaves, 2019.

O público alvo do Programa são famílias não possuidoras casa própria ou financiamento habitacional, famílias residentes em áreas de risco ou que tenham sido desabrigadas, famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, famílias de que façam parte pessoas com deficiência e também contempla uma reserva de unidades para atendimento aos idosos. Mas, o modo de obtenção e o subsídio das habitações do Programa são diferenciados de acordo com a renda familiar.

A faixa de renda 1 ingressa no Programa por meio dos cadastros dos beneficiários e sorteios realizados pelos municípios, possuindo um financiamento específico e um desconto de até 95% do valor da casa, podendo o restante ser parcelado em até 120 meses a juros 0. Já as faixas 1,5, 2 e 3 tem o acesso a moradia por meio da Caixa Econômica Federal e das Empreiteiras. Todavia, as duas primeiras faixas recebem um subsídio na forma de desconto no imóvel – o qual é mais baixo do que aquele recebido pela faixa de renda 1 – e possui os juros abaixo do valor de mercado. A faixa 3 tem apenas juros diferenciado. Ao tratar dos procedimentos de implantação do PMCMV – Faixa 1, observa-se que ao considerar as empreiteiras um dos principais agentes do Programa, facilitou-se por meio de seu desenho institucional, a alta participação desse grupo no processo de planejamento do projeto e escolha da localização do terreno dos empreendimentos, principalmente para os conjuntos produzidos para a faixa de interesse social. Como pode ser visto no Manual de Orientações produzido pelo extinto Ministério das Cidades:

1. O governo estadual ou municipal assina o Termo de Adesão com a CAIXA e a partir desse momento a CAIXA passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção de empreendimentos para análise junto com a documentação necessária;
2. Estados e Municípios, a partir dos cadastros existentes, indicam à CAIXA as famílias a serem beneficiadas, de acordo com os critérios de elegibilidade e seleção definidos para o Programa;
3. As construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da CAIXA, podendo fazê-los em parceria com estados, municípios;
4. Após análise simplificada, a CAIXA contrata a operação;
5. A execução das obras do empreendimento é realizada pela construtora contratada pela CAIXA, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados;
6. Após a conclusão da obra os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiadas diretamente na CAIXA (BRASIL, 2010, p. 26).

Entretanto, como apontado por Cardoso (2013), as empreiteiras tem como objetivo a lucratividade e a obtém por meio da racionalização da produção, padronizando projetos a serem construídos em diversas regiões do Brasil e escolhendo aqueles terrenos mais baratos, os quais se localizam em sua maioria nas periferias das cidades, dificultando o acesso dos subsidiários a comércio e serviços básicos e contribuindo para o que Andrade (2015) denomina de anticidade.

Assim, na prática, as definições sobre localização dos empreendimentos que são tratadas no Artigo 3º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o PMCMV não estão sendo cumpridas. Dentre outras definições, a referida Lei especifica que os municípios, por meio dos seus Planos Diretores, devem implementar os instrumentos de regulação urbanística voltados ao controle das áreas urbanas ociosas, priorizando, assim, uma localização adequada dos empreendimentos

Nesse contexto, considerando os princípios de ordenamento urbano contido nos Planos Diretores e nas regras de planejamento de habitações do PLANHAB¹, resulta que o poder público local não tem conseguido garantir a oferta de terra urbanizada e bem localizada, pois não é de obrigação do município projetar um empreendimento adequado as necessidades regionais e dos futuros moradores ou escolher o terreno.

Tal problemática evidencia a falta de diálogo do PMCMV com os instrumentos da política urbana, atribuindo a esfera municipal o papel de atuar na organização da demanda, mantendo um cadastro atualizado de beneficiários com informações que permitam aplicar os critérios de seleção do PMCMV, e o de gerir o território, através da aplicação do Plano Diretor. Contudo, autores como Cardoso e Jeanish (2013) tem observado que a atuação dos municípios limita-se a aprovar os empreendimentos, além de flexibilizar suas legislações, alterando o padrão do uso e ocupação do solo de modo a estimular as empresas a investirem em seus territórios. Assim, permitem a construção de empreendimentos em localizações com terrenos mais baratos, tais como em antigas zonas rurais incorporadas através de alterações nos perímetros urbanos, causando efeitos socioterritoriais negativos.

Esse movimento sugere uma maior facilidade das incorporadoras em criar novas frentes de expansão para a Faixa 1, independente dos padrões de urbanização existentes ou mesmo da oferta de infraestrutura ou serviços públicos, algo que não deve ser dissociado da atuação limitada das administrações municipais na definição de parâmetros para regular a implantação dos empreendimentos contratados. Desta forma a incorporadora produz com garantia da demanda, não precisa arcar com custos de comercialização e divulgação, além de geralmente se beneficiar com a doação de terrenos, flexibilização das leis urbanísticas ou redução na tributação oferecida pelas administrações municipais (CARDOSO; JEANISH, 2014, p. 13).

Considerando o exposto e em que pese os significativos investimentos realizados em moradia, os empreendimentos do PMCMV destinados para atender a população de mais baixa renda revelam uma lógica de produção habitacional que não dialoga com os princípios do direito à moradia digna, conflitando com as diretrizes do SNHIS. As experiências de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida têm demonstrado que, na maioria dos municípios brasileiros, a implementação das políticas habitacional e urbana se realiza em um contexto de fragilidades. Os Planos Diretores, principal instrumento da gestão do território, não são autoaplicáveis e observa-se que grande parte dos seus instrumentos não foram regulamentados. Em consequência, resulta-se que o PMCMV promoveu descontinuidades no processo de retomada da Política urbana e habitacional, o que concorreu para o intenso conflito entre moradia e terra e para a fragilidade dos programas e projetos habitacionais, numa perspectiva de democratização do acesso à terra e de promoção da moradia digna. Essas questões são tratadas adiante, considerando a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1 e a sua relação com os instrumentos da política urbana.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme já destacado na introdução desse artigo, objetiva-se aqui analisar como os municípios brasileiros atuaram com relação às políticas habitacional e urbana frente ao processo de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1. Nesse sentido, no contexto pós-aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, identifica-se o cenário quantitativo dos municípios brasileiros com base na elaboração dos seus Planos Diretores e na constituição dos seus Sistemas Municipais de Desenvolvimento Urbano, relacionando essa análise aos resultados recentes do PMCMV. A partir dessas análises, busca-se evidenciar a desarticulação existente entre a política habitacional e urbana, exemplificando a descontinuidade existente no âmbito municipal para estruturação da política habitacional e urbana.

¹ De acordo com as diretrizes contidas no PLANHAB, o acesso à moradia digna está diretamente relacionado a três fatores básicos: a) capacidade de ampliação e disponibilização de terra urbanizada bem localizada para a provisão de habitação de interesse social; b) estratégias de estímulo à cadeia produtiva da construção civil e; c) fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente os setores públicos municipal e estadual (PLANHAB, 2009, p. 6).

Para tanto, foram utilizados três procedimentos metodológicos que se fundamentaram em dados secundários, permitindo realizar uma análise da situação estudada. Assim, para coletar as informações sobre a elaboração dos Planos Diretores, foi consultada a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC realizada pelo IBGE em 2015², na qual foram apresentados os resultados mais recentes sobre o quantitativo de municípios brasileiros que possuem Plano Diretor elaborado e aprovado.

Sobre essa pesquisa, destaca-se que o IBGE realiza, periodicamente, um levantamento detalhado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, tendo como unidade de investigação o município e, como informante principal, a prefeitura, por meio dos diversos setores que a compõem. Os resultados da Pesquisa MUNIC são disponibilizados de forma eletrônica, permitindo-se gerar reflexões sobre temas e questões que visam responder às necessidades de informação da sociedade e do Estado brasileiro, proporcionando um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento dos quadros institucional e administrativo das municipalidades.

A pesquisa fornece informações diversas sobre a gestão pública municipal, detalhando aspectos da legislação e dos instrumentos de planejamento, inclusive os aspectos contidos no Estatuto da Cidade que, em conjunto com o Plano Diretor, devem orientar o uso e a ocupação do solo urbano. Apesar da última publicação da Pesquisa MUNIC ter sido realizada em 2018 e conter dados relativos ao ano de 2017, para o presente estudo foram considerados os resultados do ano de 2015 (publicados em 2016), uma vez que a publicação mais recente não contemplou informações detalhadas sobre as unidades federativas que possuem Plano Diretor elaborado, estando tal informação constante apenas na Pesquisa MUNIC 2015.

Relativo aos dados de adesão ao Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social – SNHIS, foi realizada consulta a base de dados disponibilizada pela Secretaria Nacional de Habitação em julho de 2019 sobre a situação dos entes federados frente às exigências do SNHIS³, incluindo dados recentes sobre a adesão dos municípios e a sua situação de regularidade, Lei de Criação dos Fundos destinados a gerir os recursos de Habitação Social, criação do Conselho Gestor e elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Os dados também estão disponibilizados de forma eletrônica e, no contexto de transparência das ações públicas, permitem estimular uma reflexão sobre a situação de regularidade que os municípios brasileiros se encontram frente às exigências de cumprimento de diretrizes nacionais. Além disso, permite-se ainda gerar uma reflexão sobre a situação quantitativa dos municípios, identificando, por exemplo, quantos ainda estão pendentes com a elaboração do seu plano local de habitação.

Por fim e buscando dados sobre a produção habitacional do PMCMV – Faixa 1, foi realizada consulta aos dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal em julho de 2019⁴, identificando o quantitativo de unidades habitacionais contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida em cada região brasileira. Quando combinada essas análises, tem-se um quadro da produção habitacional brasileira sobreposto ao arcabouço institucional que regulamenta a política habitacional e urbana, refletindo sobre o modo como essa produção e essas políticas tem sido implementadas.

Diante do exposto, reforça-se que combinar o levantamento supracitado de dados é, também, uma forma de refletir sobre o desenvolvimento da política habitacional e urbana. Assim e no que se refere ao Plano Diretor, destaca-se a sua importância, tendo em vista que a partir da Constituição Federal de 1988, tornou-se o principal instrumento da Política Urbana, sendo através desse instrumento que se pode efetivar a função social da propriedade. Sobre a constituição dos Sistemas Municipais de Desenvolvimento Urbano, a partir 2003, com criação do Ministério das Cidades, definiu-se um espaço institucional importante para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, notadamente para as políticas habitacional e urbana.

Sobre a questão fundiária, Cardoso e Silveira (2011) destacam que é competência dos municípios fornecer as orientações e diretrizes para o tema, utilizando-se de seus Planos Diretores para “definir a função social da propriedade e implementar os instrumentos de controle sobre a especulação fundiária previstos na Carta Magna e no Estatuto da Cidade” (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p. 102).

Nesse sentido, já está posta a importância da implementação do Plano Diretor, bem como o cumprimento dos requisitos de adesão ao SNHIS para sua capacitação no enfrentamento dos problemas urbanos. Contudo, conforme se observará adiante, os municípios apresentam inúmeras dificuldades para elaboração desses sistemas e, quando o fazem, é notória a fragilidade de implementação dos instrumentos. Santos Junior, Silva e Sant’Ana (2011) abordam o problema, destacando:

² Resultados da pesquisa disponíveis em < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=16788>>.

³ Dados disponíveis em < http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site>

⁴ Para efeito dessa análise, foram considerados os dados totais de unidades habitacionais entregues pelo Programa na Faixa 1 relativos ao período entre 2009 a março de 2018.

A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p.15).

A seguir apresentam-se dados sobre a atuação dos municípios brasileiros no que se refere à elaboração dos Planos Diretores e a constituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social SNHIS, relacionando com a implantação do PMCMV no contexto dos municípios brasileiros.

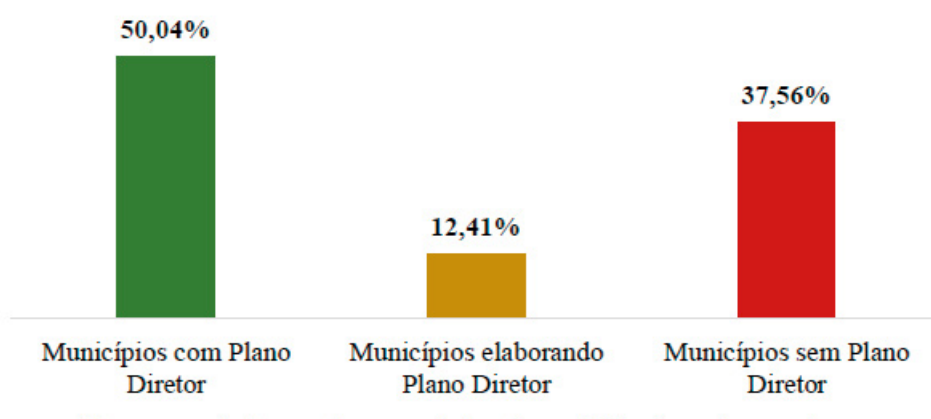
A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS QUANTO AOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA

A Constituição Federal por meio do art. 182 declara que a política de desenvolvimento urbano é de responsabilidade do poder público municipal, devendo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O Plano Diretor é definido pela Carta Magna como instrumento básico do ordenamento territorial urbano, responsável por orientar a política de desenvolvimento e ordenamento do território, estabelecendo normatizações referentes ao crescimento, funcionamento e planejamento da cidade.

Em 2001, o Estatuto da Cidade legitimou e regulamentou o caráter técnico do Plano Diretor, definindo que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no referido Plano. Além disso, a lei reforça a obrigatoriedade do Plano para municípios que possuem mais de 20 mil habitantes; que fazem parte de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas; que são integrantes de áreas de especial interesse turístico; e que estão situados em áreas de influência de empreendimentos ou têm atividades com significativo impacto ambiental.

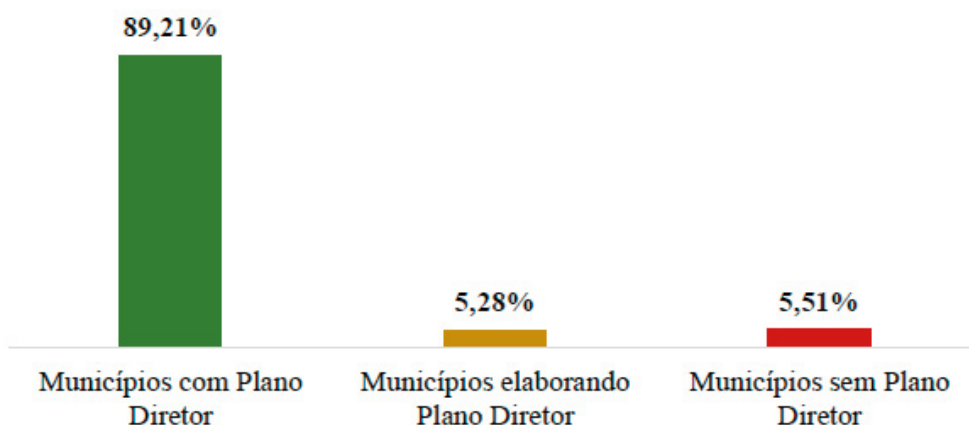
Considerando que os problemas urbanos se concentram nas cidades como um todo, independentemente de seu porte, há uma cultura disseminada para implementação dos Planos Diretores no conjunto de municípios brasileiros, priorizando-se de forma mais enfática aqueles municípios que estão inseridos nos critérios determinados pelo Estatuto da Cidade. Nesse sentido, os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2015 que se referem ao quantitativo de municípios brasileiros que elaboraram seus Planos Diretores são apresentados de duas maneiras: a primeira considera a totalidade dos municípios, independente dos critérios de exigência do Plano; a segunda agrupa apenas aqueles municípios que se enquadram no critério de população, ou seja, aqueles que possuem no mínimo 20 mil habitantes, conforme gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 - Quantitativo de municípios segundo situação do Plano Diretor - 2015



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo IBGE/MUNIC 2015.

Ao observar os resultados apresentados para os municípios em geral (gráfico 1) e conforme dados da Pesquisa MUNIC 2015, observa-se que no período de 2005 a 2015 um total de 2.786 municípios declararam possuir Planos Diretores, representando um percentual da metade do total (50,04%). Nessa categoria, o destaque maior vai para o ano 2009, onde atinge-se um percentual de 41,7% dos municípios com Planos Diretores elaborados, muito em razão da Campanha pela Elaboração de Plano dos Diretores Participativos difundida pelo Ministério das Cidades em 2008. Apesar desses números, ainda é significativo o percentual de 49,96% cidades que em 2015 declararam não possuir Plano Diretor, representando 2.783 municípios. Desse grupo, apenas 691 (12,4%) municípios declararam que se encontravam em fase de elaboração do Plano.

Gráfico 2 - Quantitativo de municípios com mais de 20 mil habitantes segundo situação do Plano Diretor

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo IBGE/MUNIC 2015.

Quando se analisa os dados considerando apenas o universo de 1.742 municípios com mais de 20 mil habitantes (gráfico 2), observa-se que no período de 2005 a 2015 houve um aumento expressivo no percentual de municípios com Planos Diretores, atingindo 1.554 cidades e representando 89,21% desse total. De acordo ainda com os dados da Pesquisa MUNIC 2015, 188 municípios declararam não possuir Plano Diretor (10,79%), sendo que, desse total, 92 municípios se encontravam elaborando o plano (5,28%) e 96 não apresentaram nenhum registro de elaboração (5,51%).

Ressalta-se a expressividade registrada no número de municípios com mais de 20 mil habitantes que declararam possuir Plano Diretor no ano de 2009, atingindo um total de 86% dos 1.742 municípios que apresentam obrigatoriedade de elaboração do Plano. Em parte, esses dados revelam os resultados da Campanha realizada pelo Ministério das Cidades em 2005 e 2006, que atingiu cerca de 1.600 municípios, através de 26 núcleos de multiplicadores nos estados e capacitando em um ano aproximadamente 22 mil pessoas (KLINTOWITZ, 2015).

Apesar da ampla disseminação do instrumento no país e enfocando principalmente o agrupamento de municípios que apresenta a exigência de elaboração do Plano, é importante considerar a qualidade desses Planos, tendo em vista os dados publicados pelo Observatório das Metrópoles em 2011, especificamente pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos.

A referida pesquisa avaliou os Planos Diretores no país, quanto a sua correspondência com as definições do Estatuto da Cidade, sistematizando 526 relatórios de Planos Diretores municipais⁵, selecionados segundo critérios de aprovação pós Estatuto da Cidade, porte populacional e escolhas em oficinas participativas realizadas nos estados. Os resultados dessa pesquisa possibilitam identificar os desafios e oportunidades que se colocam no âmbito municipal, no tocante a elaboração dos Planos Diretores. Dentre os desafios, destaca-se que apesar da ampla elaboração dos Planos e incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, os mesmos nem sempre são a tradução da gestão democrática do território municipal, especialmente quando se observa a implementação de instrumentos de gestão do solo urbano. Sobre essa questão, Santos Junior e Montandon (2011) reforçam:

Muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico. (...) Independentemente da forma como o Estatuto da Cidade foi abordado nos Planos Diretores, constata-se o nítido esforço da sociedade e dos gestores em incorporá-lo no Plano Diretor. Quanto à regulamentação dos instrumentos para sua aplicação prática, os Planos ainda apresentam debilidades e deficiências de natureza técnica (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p.33).

Outra fragilidade apontada, consiste na ausência ou inadequação de demarcação territorial de diversas diretrizes e instrumentos previstos nos Planos Diretores. Se considerado que o Plano Diretor fundamenta a sua atuação no território, estabelecendo, para cada porção, diretrizes para garantia da sua função social, é inócuo pensar que em muitos planos não há clareza na configuração espacial dessas diretrizes voltadas à regulação

⁵ Número que corresponde a aproximadamente um terço dos municípios com obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores, conforme determinações do Estatuto da Cidade.

do uso e ocupação do solo, o que prejudica consideravelmente a operacionalização do instrumento. Dentre as razões que justificam essa frágil e inadequada demarcação territorial de diretrizes e instrumentos nos Planos Diretores, a pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles ainda indica a limitada capacidade técnica das prefeituras, aliada aos escassos recursos para construção de mapas e precariedade na existência de informações básicas sobre o território municipal.

Nesse contexto, os resultados demonstram que, para além da elaboração do Plano Diretor, o poder público local deve ser capaz de operacionalizá-lo e de interagir com a cidade e com os problemas urbanos. De acordo com Cardoso e Silveira (2011), é preciso avançar na implementação dos Planos, de modo que eles dialoguem com a cidade real e não sirva apenas como mera peça legislativa.

A avaliação que prevalece nos relatórios estaduais é de que os Planos Diretores constituem um conjunto de intenções, diretrizes e objetivos orientado em geral pelos princípios do Estatuto da Cidade, que não incorporam, no entanto, os elementos necessários à efetiva promoção do acesso à moradia e à terra urbanizada e bem localizada para todos. A percepção é de que o discurso avança, mas não no sentido da definição de metas e estratégias concretas para o enfrentamento das questões socioespaciais presentes nas cidades pesquisadas (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p.109).

Partindo para a sistematização dos dados relativos ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, destaca-se que o mesmo foi instituído em 2005 pelo Ministério das Cidades através Lei Federal nº 11.124. O SNHIS representa, em grande parte, uma conquista do Movimento Nacional pela Reforma Urbana que em sua pauta buscava promover o acesso a condições adequadas de moradia para população de baixa renda, permitindo a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis (CARDOSO; ROMEIRO, 2008).

Como principal objetivo, o SNHIS se propõe a articular de forma descentralizada as políticas de habitação social no contexto do pacto federativo, permitindo a atuação conjunta entre os diversos atores e agentes que tratam da temática habitacional. Nesse sentido, partindo da gestão compartilhada entre os entes federativos, o Sistema permite a criação de um conjunto de estruturas que se integram à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, considerando a constituição de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e seu Conselho Gestor que foram instituídos em 2006 pelo Decreto nº 5.796.

Para que possam receber os recursos previstos no FNHIS, estados e municípios devem constituir as suas próprias estruturas, aderindo ao Sistema a partir da criação de conselhos e fundos⁶ para tratar da política de habitação de interesse social, além da elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

Para tanto e de modo a viabilizar a implementação do SNHIS, a lei de criação estabeleceu uma adesão voluntária dos estados e municípios a partir da assinatura do termo de adesão. Esse modelo institucional prevê que os entes subnacionais cumpram uma série de exigências, permitindo a operacionalização do Sistema nas outras esferas.

Buscando apoiar a adesão dos estados e municípios ao SNHIS, o Ministério das Cidades promoveu uma ampla campanha para a adesão voluntária dos governos subnacionais, disponibilizando além de manuais e guias⁷ orientadores, recursos financeiros destinados para que os governos locais constituíssem fundos, conselhos e planos locais de habitação – exigências do SNHIS para a adesão.

Contudo, existem inúmeras pendências que inviabilizam a efetiva atuação do Sistema.

Klintonowitz (2015) discorre sobre essa problemática, destacando:

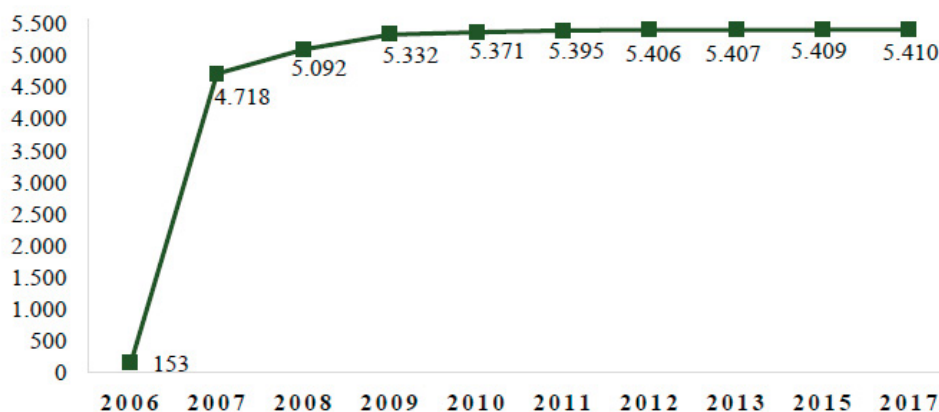
O sistema prevê que os repasses fundo a fundo só ocorressem quando os municípios aderissem integralmente, entretanto, até a atualidade não houve nenhum repasse fundo a fundo. O não cumprimento das normativas do FNHIS, com repasses fundo a fundo, agregado à concorrência de outros programas habitacionais que disponibilizam seus recursos de forma paralela ao Fundo com objetivo de flexibilizar o manejo de recursos e acelerar os processos, tem impactado profundamente na implementação do SNHIS e enfraquecido as instâncias participativas em todos os níveis federativos (KLINTOWITZ, 2015, p. 166).

⁶ A lei nº 11.124 permite que conselhos e fundos já existentes sejam adequados as finalidades do SNHIS.

⁷ Destaque ao Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS elaborado pelo Ministério das Cidades em abril de 2008.

Nesse contexto, conforme se comprovará adiante, embora a aprovação do SNHIS se configure num marco histórico para estruturação da política habitacional e urbana, os resultados da adesão dos municípios ainda não foram capazes de produzir significativos efeitos no que se refere à transformação no modus operandi de implementação de políticas e programas habitacionais. Verifica-se, portanto, uma situação conflitante que contempla novos arranjos de condução política, porém com uma baixa implementação e frágil inclusão nos projetos estratégicos alavancados pelo governo.

Gráfico 3 - Quantitativo de municípios segundo adesão ao SNHIS

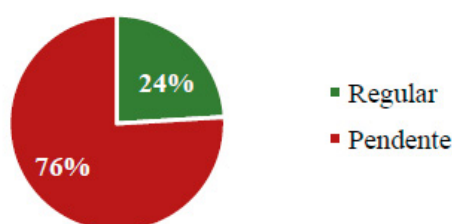


Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades em julho de 2019.

Sobre a adesão dos entes federativos ao SNHIS (gráfico 3), dados recentes disponibilizados pelo Ministério da Cidade em julho de 2019 indicam que um total de 5.410 municípios brasileiros já assinaram com o Governo Federal o Termo de Adesão ao SNHIS, representando o percentual de 97,13% dos municípios. Dessa maioria, expressivo quantitativo foi verificado no ano de 2007 – dois anos após a instituição da Lei nº 11.124, sendo um momento em que 84,70% dos municípios já declaravam ter firmado o termo. Representando o montante de cidades que ainda não registraram assinatura, observa-se um baixo percentual de 2,87%, ou seja, 160 cidades sem adesão ao SNHIS.

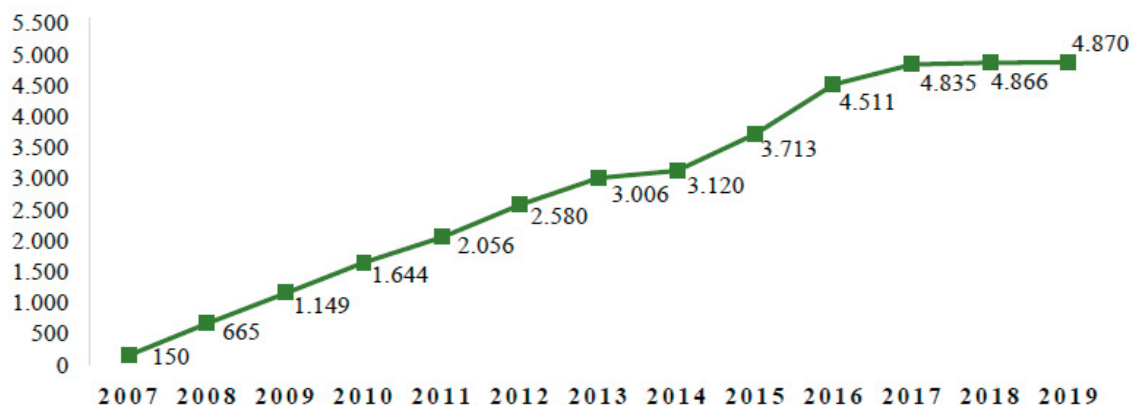
Com base nesses números, não há dúvidas da disseminada formalização do Termo de Adesão ao SNHIS entre os municípios brasileiros. A facilidade do processo de preenchimento eletrônico do referido termo, que após impresso e assinado é encaminhado a Secretaria Nacional de Habitação, promoveu a ampla adesão. Contudo, conforme se observará adiante, a partir dessa assinatura, institui-se o compromisso de cumprir as exigências do SNHIS, constituindo e elaborando o Fundo Local de Habitação de Interesse Social; o Conselho Gestor do Fundo e o Plano Habitacional de Interesse Social. Os dados que seguem demonstram a fragilidade de cumprimento dessas exigências.

Gráfico 4 - Quantitativo de municípios segundo situação do SNHIS



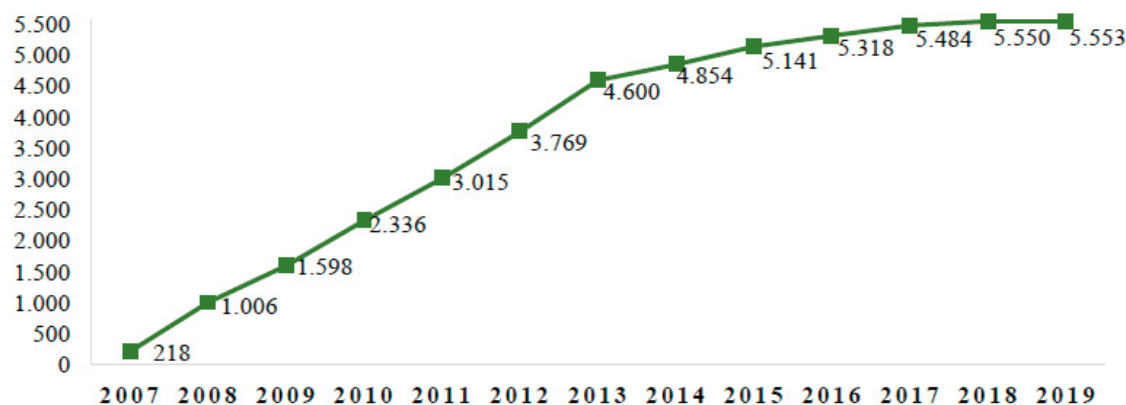
Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades em julho de 2019.

Considerando a situação de regularidade dos entes federativos referente ao SNHIS (gráfico 4), observa-se que um total de 4.110 municípios apresentam pendências no que se refere a implementação do SNHIS. Isso significa que 75,97% dos municípios brasileiros ainda não cumpriram as exigências do SNHIS, após terem firmado o Termo de Adesão. Dentre as cidades que já cumpriram as exigências do SNHIS e se encontram em situação regular, destaca-se apenas o percentual de 24,03% ou 1.300 municípios. Nesse sentido, apesar de quase integralidade dos municípios já terem aderido ao SNHIS, respondendo às campanhas do Ministério das Cidades, observa-se que após 11 anos da Lei de instituição do Sistema significativo quantitativo de municípios ainda não cumpriram as condições legais exigidas. Os gráficos 5, 6 e 7 expressam o quantitativo de cumprimento dos itens ora exigidos, sendo acompanhados de outras reflexões no que diz respeito à operacionalização de cada requisito.

Gráfico 5 - Quantitativo de municípios segundo criação do FNHIS

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades em julho de 2019.

No que se refere aos FNHIS, os dados demonstram que é expressivo o número de municípios que encaminharam ao Governo Federal a Lei de Criação dos Fundos destinados a gerir os recursos de Habitação Social (gráfico 5), totalizando em 4.870 municípios e representando o percentual de 87,43%. Em contraposição, observa-se que apenas 700 cidades (12,57%), não registraram formalmente informações relacionadas ao FNHIS. Interessante notar ainda que, diferentemente do Termo de Adesão, há uma disposição equilibrada no que se refere criação dos Fundos por ano, atingindo uma média anual de 7,69%.

Gráfico 6 - Quantitativo de municípios segundo criação do Conselho Gestor

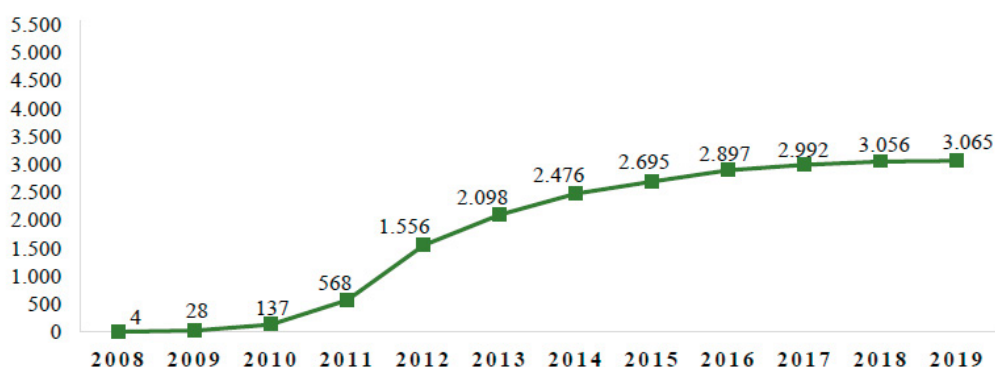
Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades em julho de 2019.

Referente à criação do Conselho Gestor do FNHIS (gráfico 6) que tem como principal finalidade garantir a gestão e o controle social dos recursos do Fundo, considerando uma composição representativa de órgãos e entidades do poder executivo e também de representantes da sociedade civil, os dados são ainda mais expressivos que a criação do próprio FNHIS. Assim, observa-se que 99,69% dos municípios dispõem da estrutura participativa de Conselhos, o que corresponde a 5.553 municípios. Em contraposição, apenas 17 municípios não registraram junto ao Governo Federal a existência dessa instância deliberativa.

Numa primeira leitura desses dados pode parecer conflitante o fato de que 700 municípios não registraram Lei de criação do FNHIS, enquanto apenas 17 indicaram não possuir Conselho Gestor. Contudo, ressalta-se que a Lei de criação do SNHIS faculta aos municípios a necessidade de constituir ou, nos casos de existência prévia, adaptar Lei de criação de conselho, considerando a participação de entidades públicas, privada e representantes da sociedade ligados à área de habitação. Assim, este dado se refere à existência de uma instância participativa que discute a temática habitacional e urbana, independentemente de ser especificamente direcionada ao FNHIS. Sobre a existência do FNHIS bem como do seu conselho gestor é importante ainda ressaltar:

Outro fato importante a ser observado, é que os dados mostram que quase a integralidade dos municípios constituiu Fundo e Conselho (...); entretanto, estes dados não revelam se estes arranjos institucionais estão realmente em funcionamento efetivo. Sabe-se que a maior parte dos fundos foi constituído por lei, mas nunca se efetivaram com depósitos de recursos de nenhuma ordem, nem orçamentários, nem de outras fontes. Sobre os conselhos, não há ainda um consenso nem estudos que comprovem sua efetividade e legitimidade nas comunidades (KLINTOWITZ, 2015, p. 176).

Gráfico 6 - Quantitativo de municípios segundo elaboração do PLHIS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades em julho de 2019.

Por fim, considerando o quantitativo de municípios que possuem Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (gráfico 7), observa-se que este se constitui no item com menor cumprimento do SNHIS, atingindo o percentual de 55,03% de municípios que possuem PLHIS, o que corresponde a

3.065 municípios. Um total de 2.505 cidades (44,97%) ainda não registraram os Planos como elaborados e a questão é ainda mais problemática quando se evidencia que, dentre o percentual de municípios que foram considerados como PLHIS elaborado, existem situações em que o Plano foi elaborado, mas ainda não aprovado pelo poder legislativo⁸.

O baixo percentual de elaboração dos PLHIS é reflexo da complexidade que se apresenta na elaboração desse documento, enfrentando desafios na esfera técnica, principalmente no que se refere à falta de fontes de informação relacionadas à problemática habitacional. Como forma de enfrentar esse desafio e buscando promover a elaboração do PLHIS pelos municípios brasileiros, o Ministério das Cidades desde 2008 passou a difundir ações de capacitação e apoio, lançando o “Manual do FNHIS de Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social”, bem como o “Guia de Adesão ao SNHIS”.

Apesar dessa iniciativa e dos recursos destinados para que os municípios elaborassem seus planos locais, os resultados ainda não se apresentaram de forma mais expressiva. Do contrário, desde 2013 identifica-se uma diminuição na quantidade de municípios que declaram PLHIS elaborado, comprovando que a exigência sofreu uma significativa inflexão com o advento do PMCMV, tal como se pretende inferir adiante.

PMCMV NO CONTEXTO NACIONAL DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES E DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Conforme abordado anteriormente, o lançamento do PMCMV e o seu processo de implementação se inserem num contexto de estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Assim, busca-se aqui situar o PMCMV no processo de revisão ou elaboração dos Planos Diretores, conforme obrigatoriedades postas pelo Estatuto da Cidade e no âmbito da elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

Para tanto, adotou-se os seguintes procedimentos: (i) análise das unidades habitacionais entregues pelo PMCMV – Faixa 1⁹, conforme as suas distribuições nas regiões brasileiras, visando pontuar as regiões mais beneficiadas com os recursos do Programa; (ii) sistematização de dados

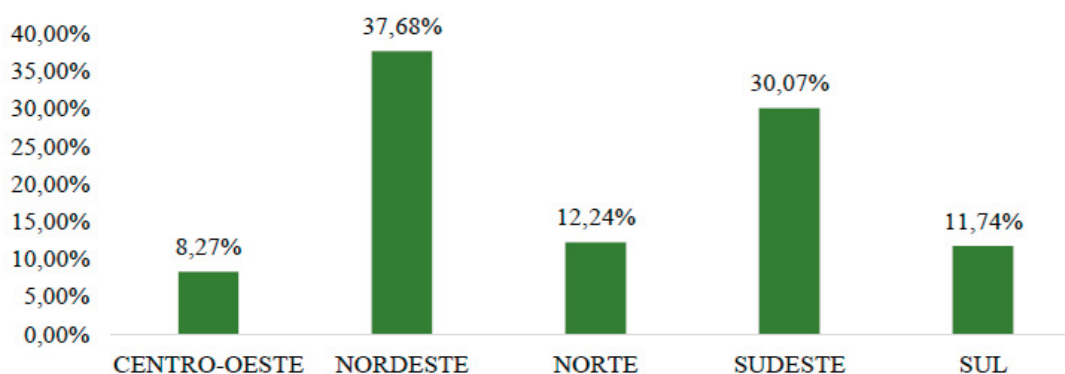
⁸ A partir da plataforma de acompanhamento do SNHIS disponibilizada pelo Ministério das Cidades é possível identificar que existem municípios que, apesar de constarem como PLHIS elaborado, os referidos planos ainda não foram aprovados pelo poder legislativo, não se configurando num instrumento publicado e disponível para consulta.

⁹ Base de dados de Unidades Habitacionais entregues do MCMV Faixa 1 extraída por Estado na plataforma eletrônica <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>> considerando o período de referência até março de 2018.

referenciados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC IBGE 2015, observando também num recorte regional os percentuais que indicam a situação de elaboração do Plano Diretor; e (iii) compilação dos dados sobre o quantitativo de municípios que ainda não elaboraram os seus PLHIS, conforme a distribuição por região.

No que se refere às análises das unidades habitacionais entregues pelo PMCMV- Faixa 1, conforme as suas distribuições nas regiões brasileiras, os dados apresentados no gráfico 8 indicam que a região nordeste recebeu a maior quantidade de unidades habitacionais entregues pelo PMCMV Faixa 1, representando um percentual de 37,68%. Em segundo lugar se coloca a região Sudeste, correspondendo a um percentual de 30,07% das unidades entregues. A região Norte ocupa o 3º lugar, representando 12,24%, seguida da região Sul com 11,74% e da região Centro-Oeste com 8,27%.

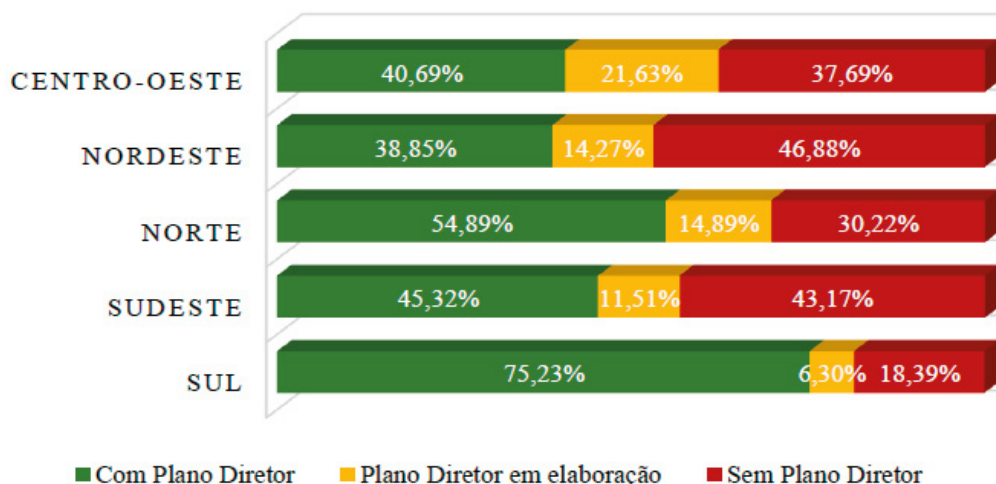
Gráfico 7 - Percentual de unidades do PMCMV Faixa 1 entregues segundo região



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal relativos a março de 2018.

Sobre a situação dos Planos Diretores e observando principalmente o percentual de municípios que ainda não possuem o Plano Diretor, verifica-se no gráfico 9 que a região Nordeste se destaca, alcançando um percentual de 46% de municípios que declararam não possuir o referido instrumento urbanístico. As regiões Sudeste e Centro-Oeste se aproximam dessa realidade, verificando, respectivamente, 43,17% e 37,69% das cidades sem Plano Diretor. A região Norte se encontra na 4ª posição, com o índice de 30,22%, enquanto que a região Sul se destaca com o menor percentual de municípios sem Plano Diretor – 18,39%.

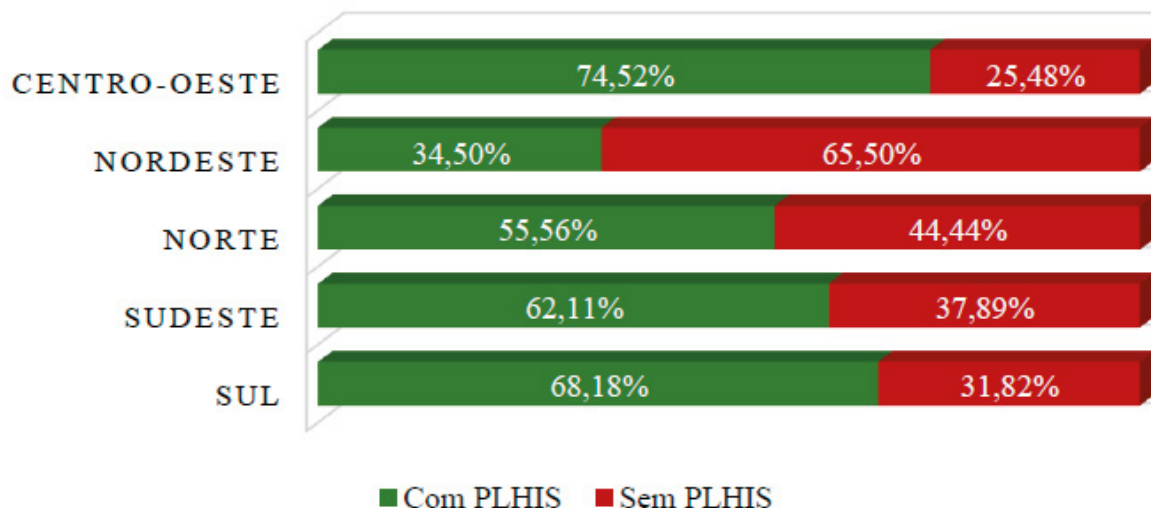
Gráfico 8 - Quantitativo de municípios por região segundo situação do Plano Diretor



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo IBGE/MUNIC 2015.

Quanto ao Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, observa-se no gráfico 10 as regiões brasileiras com maiores percentuais de municípios que também não possuem Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Similar ao verificado com relação aos Planos Diretores, a região Nordeste se destaca com 65,5% das cidades sem elaboração do PLHIS. A região Norte coloca-se em segundo lugar com 44,44% de cidades sem definição do PLHIS. As regiões Sudeste e Sul apresentam, respectivamente, os percentuais de 33,89% e 31,82%. Com o menor percentual, destaca-se a região Centro-Oeste, atingindo 25,48% dos municípios sem PLHIS.

Gráfico 9 - Quantitativo de municípios por região segundo elaboração do PLHIS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades em julho de 2019.

Correlacionando a produção de moradias entregues pelo PMCMV – Faixa 1 com os dados sobre os municípios que não possuem Plano Diretor e PLHIS e conforme sistematizado no quadro 2, identifica-se que a região Nordeste apresenta o maior número de moradias entregues pelo PMCMV (37,68%), apresentando elevados índices de inadimplência quanto a elaboração do Plano Diretor (46,88%) e do PLHIS (65,5%). Na região Sudeste, verifica-se o segundo maior percentual de moradias entregues pelo PMCMV (30,07%), identificando-se nessa região o segundo maior percentual de municípios que não possuem Plano Diretor elaborado (43,17%) e o terceiro maior índice quanto à não elaboração do PLHIS (37,89%). A região Norte apresenta uma produção de 12,24% de moradias do PMCMV - Faixa 1, enquanto apresenta os percentuais de 30,22% e 44,44% de municípios que estão inadimplentes na elaboração do Plano Diretor e do PLHIS, respectivamente. A região Sul possui o percentual de 11,74% de moradias entregues pelo Programa na Faixa de Interesse Social, enquanto tem o menor índice de municípios sem Plano Diretor (18,39%) e o segundo menor índice de não elaboração de PLHIS (31,82%). Por fim, a região Centro-Oeste se configura naquela que apresenta a menor produção de unidades do PMCMV – Faixa 1 entregues (8,27%), apresentando a terceira maior inadimplência na elaboração do Plano Diretor (30,22%) e menor inadimplência na elaboração do PLHIS (25,48%).

Quadro 2 - Posição regional frente ao PMCMV Faixa 1, Plano Diretor e PLHIS

POSIÇÃO	% de Unidades do PMCMV - Faixa 1	% de Municípios sem Plano Diretor	% de Municípios sem PLHIS
1º	Nordeste 37,68%	Nordeste 46,88%	Nordeste 65,50%
2º	Sudeste 30,07%	Sudeste 43,17%	Norte 44,44%
3º	Norte 12,24%	Centro-Oeste 37,69%	Sudeste 37,89%
4º	Sul 11,74%	Norte 30,22%	Sul 31,82%
5º	Centro-Oeste 8,27%	Sul 18,39%	Centro-Oeste 25,48%

Fonte: Elaboração própria.

Com base nesses dados, contata-se que não há relação entre a destinação de recursos pelo PMCMV - Faixa 1 e a definição de elaboração dos Planos Diretores e PLHIS, sendo significativa a ausência desses instrumentos em grande parte dos municípios do país. Conforme o quadro 2, sintetiza-se que a Região Nordeste é a que apresenta os maiores percentuais de municípios sem Plano Diretor (46,88%) e sem PLHIS (65,50%), mas ainda assim foi a região que recebeu o maior percentual de unidades do PMCMV - Faixa 1 (37,68%).

Nesse contexto, além do desenho institucional do PMCMV possibilitar às empresas a localização dos empreendimentos, sem necessariamente estar vinculada aos indicativos de um Plano Diretor ou PLHIS, ainda é frágil o processo de definição dos instrumentos de aplicação das políticas habitacional e urbana em âmbito municipal. Estudos desenvolvidos sobre essa questão atestam que:

Ainda que o município não precise possuir PLHIS ou seguir suas diretrizes para integrar o PMCMV e receber seus empreendimentos, atestamos que as prefeituras se limitam a aprovar os empreendimentos e selecionar beneficiários, por meio de processos questionáveis (MORADO NASCIMENTO *et al*, 2015, p. 226).

Lopes e Shimbo (2015, p. 372) também inferem que “as escolhas seguiriam, portanto, critérios absolutamente alheios às lógicas de planejamento local e de definição das necessidades habitacionais (Planos Diretores e Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS, entre outros). Nesse sentido as conclusões preliminares em relação à aplicação dos instrumentos de planejamento habitacional e urbano demonstram fragilidades no tocante à gestão dos instrumentos de regulação do solo e cumprimento dos planos locais, embora se verifiquem avanços na definição e institucionalização do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Dessa forma, os dados demonstram os limites de aplicação do Plano Diretor e do PLHIS na definição das áreas para implantação dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidenciou a desarticulação existente entre o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV e a elaboração dos Planos Diretores, além da implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. A partir das análises quantitativas extraídas de pesquisas que indicam o número de municípios que ainda não elaboraram o seu Plano Diretor nem o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, constatou-se que o cenário da política urbana e habitacional no Brasil ainda tem muito que avançar.

Apesar do ambiente institucional e das diretrizes do Plano Nacional de Habitação lançado em 2009 orientar para uma nova agenda na forma de prover moradia digna e diminuir o déficit habitacional do país, a realidade vivenciada nos municípios ainda está longe da efetivação de direitos. Na contramão dessas diretrizes regulamentadoras, estudos sobre o PMCMV apontaram para a sua desarticulação com a gestão urbana das cidades, sendo grande parte das moradias subsidiadas para a Faixa de renda 1, construídas em regiões distantes, com pouca oferta de infraestrutura urbana. Em detrimento disso, observa-se nas mais diversas regiões brasileiras, os efeitos socioespaciais da produção de moradias desconectadas do tecido urbano, fato favorecido pelo desenho institucional do programa que prioriza as construtoras ao permitir que essas definam sobre as localizações de terrenos onde os conjuntos serão construídos.

Ao considerar a constituição do Sistema Nacional de Habitação e dos investimentos alocados em habitação social Cardoso (2013) faz um balanço dessa atuação, demonstrando, em certa medida, uma desvinculação dos princípios da Política Nacional de Habitação e o desenho institucional do PMCMV que, em maior e menor grau, prioriza muitas vezes a mera construção de unidades habitacionais, sem considerar os princípios integradores entre as políticas.

Akaishi (2013) ressalta que tal sistema é anacrônico, no qual os recursos e as políticas caminham por vertentes distintas, restando a escala municipal os efeitos do não cumprimento de requisitos básicos que deveriam pautar a decisão e desenhar o território. Conforme exposto e embora na última década sejam observadas conquistas positivas para o âmbito normativo-institucionais, tais avanços não foram capazes de promover mudanças efetivas na função social da cidade, atenuando assim os processos de transição do solo-urbano para o rural e com isso a expansão das periferias, a seletividade fundiária, a fragmentação do solo, a especulação imobiliária e a segregação socioespacial.

Esses efeitos se materializam em diversos desafios para os moradores dessas áreas, contudo tem sua raiz na forma como o PMCMV foi concebido. Num contexto de estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, onde os municípios deveriam ter em seus Planos Diretores mecanismos para promover a produção de moradias de forma mais justa, além de aderir ao SNHIS, implementar o FNHIS, ter um conselho gestor das políticas habitacional e urbana e elaborar o Plano Local de Habitação Social, lançou-se mão de um programa que não dialogou com nenhum desses instrumentos.

Do contrário, os números demonstrados no presente estudo indicam que dos 5.570 municípios brasileiros, um total de 2.783 não possuíam Plano Diretor em 2015 (49,96%) e 2.505 municípios declararam que em 2019 ainda não haviam elaborado seus PLHIS (44,97%). De forma positiva, a realidade de adesão ao SNHIS, constituição do FNHIS e do Conselho Gestor traz números significativos de municípios que constituíram este arranjo institucional para tratar da temática habitacional, sendo respectivamente 5.410 municípios que aderiram ao SNHIS (97,13), 4.870 que implantaram o FNHIS (87,43%) e 5.553 que possuem Conselho Gestor (99,69%). Contudo, é importante ressaltar ainda que, de acordo com os dados do Ministério das Cidades de julho de 2019, aproximadamente 5.410 municípios, o que equivale a aproximadamente 76% encontram-se em situação de pendência quanto ao funcionamento adequado da política habitacional. Já os números do PMCMV atestam que não houve a disponibilização de recursos seguindo critérios sobre a constituição do SNHIS, não sendo tais fatores levados em consideração no momento de escolher os municípios beneficiados.

Assim, diante desse contexto apresentado e a partir das análises produzidas, constata-se a necessidade de articulação dos instrumentos da política habitacional e urbana, destacando que não há relação entre a destinação de recursos pelo PMCMV e a definição de Planos Diretores e PLHIS, sendo significativa a ausência desses instrumentos em grande parte das regiões do país, indicando ainda a fragilidade do processo de definição dos instrumentos de aplicação das políticas habitacional e urbana em âmbito municipal.

REFERÊNCIAS

- AKAISHI, A. G. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros à luz da nova Política Nacional de Habitação. In ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., Recife, 2013. **Anais eletrônicos...** Recife: ANPUR, 2013, p.1-14. Disponível em: <<http://unuhoospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4536/4405>>. Acesso em: jun. 2019.
- ANDRADE, Luciana da Silva. É possível transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 165-193, 2015.
- ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da Cidadania**, v. 543, 2009.
- BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Minha Casa Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**, v. 82, 2009. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: mai. 2019.
- CARDOSO, A. L. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. (Org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Disponível em: <http://web.observatoriodasmegropoles.net/images/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf>. Acesso em: jul. 2019.
- CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro. e- **metropolis**: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 5, p. 6-19, 2014. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n18_v3.pdf>. Acesso em: jun. 2019.
- CARDOSO, A.; SILVEIRA, M. C. B. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, p. 99-126.
- CARDOSO, A.; SILVEIRA, M. C. B. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, p. 99-126.
- CARDOSO, P.; ROMEIRO, P. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social à Luz do Novo Marco Legal Urbanístico**: subsídios para implementação nos estados e municípios - Lei Federal no 11.125/05. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/952/952.pdf>>. Acesso em: mai. 2019.
- CHAVES, Carina Aparecida Barbosa Mendes. Quanto vale a minha casa? A comercialização dos imóveis faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2015**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>. Acesso em 11 mai. 2019.

KLINTOWITZ, D. C. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária**: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. 2015. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13791>>. Acesso em: mai. 2019.

LOPES, J. M. A.; SHIMBO, L. Z. Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.) **Minha Casa... e a cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 229-253.

MIRANDA, L. I. B. Planejamento em áreas de transição rural-urbana: velhas novidades em novos territórios. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://unuospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/208>>. Acesso em: jun. 2019.

MORADO NASCIMENTO, D. et al. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.) **Minha Casa... e a cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 195-228.

MOURA, J. M. **Programa Minha Casa, Minha Vida e Plano Diretor: Habitação e Política Urbana na Região Metropolitana de Natal**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/22391/1/JessicaMoraisDeMoura_DISSERT.pdf>. Acesso em: mai. 2019.

SANTO AMORE, C. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: **Minha Casa...e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados brasileiros. SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 11-28.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org). **Minha casa... e a cidade?** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf> Acesso em: mai. 2019.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.) **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/miolo_plano_diretor.pdf>. Acesso em: mai. 2019.

SANTOS JUNIOR, O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós- Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, p. 13-26.