



**Universidade Católica do Salvador**  
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação  
Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social

**SIVAL ANTONIO SOUZA MENEZES**

**A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE  
INTERESSE SOCIAL (PLHIS) NOS MUNICÍPIOS BAIANOS:  
O CASO DE CAMACÃ/BA**

Salvador  
2013

SIVAL ANTONIO SOUZA MENEZES

**A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE  
INTERESSE SOCIAL (PLHIS) NOS MUNICÍPIOS BAIANOS:  
O CASO DE CAMACÃ/BA**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador, como requisito final para a obtenção do Grau de Mestre.

Orientadora Profa. Dra. Aparecida Netto  
Teixeira

Salvador  
2013

UCSal. Sistema de Bibliotecas

M543 Menezes, Sival Antonio Souza.

A implementação dos planos locais de habitação de interesse social (PLHIS) nos municípios baianos: o caso de Camacã/ BA/ Sival Antonio Souza Menezes. – Salvador, 2013.

148 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador. Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.

Orientação: Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira.

1. Políticas Públicas – Habitação de Interesse Social 2. Políticas Sociais – Habitação 3. Planejamento habitacional 4. Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) – Camacã/ BA I. Título.

CDU 711.4(813.8)



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR**  
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social  
Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social  
Homologado pelo CNE (Portaria Nº 3.116, 09/09/2005)

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**Sival Antônio Souza Menezes**

**A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS) NOS  
MUNICÍPIOS BAIANOS: O CASO DE CAMACAN/BA**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.

Salvador, 22 de agosto de 2013

Banca Examinadora:

Profª. Drª. Aparecida Netto Teixeira  
Universidade Católica do Salvador - UCSal

Profª. Drª. Kátia Siqueira de Freitas  
Universidade Católica do Salvador - UCSal

Profª. Drª. Laila Nazem Mourad  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

## DEDICATÓRIA

A meus pais,  
Boaventura Menezes dos Santos, pelas lições de amizade, companheirismo e respeito ao próximo;  
Maria de Lourdes Souza, pelo amor incondicional e sua capacidade de enxergar a escola como meio de libertação e transformação humana;  
A minha amada Giltania Menezes, pelo seu amor e ensinamentos ao longo de 42 anos de convivência e por ter contribuído para que meus sonhos se transformassem em realidade;  
Aos meus filhos Thaís e Victor, pelo apoio e incentivo durante a realização deste trabalho;  
Aos meus irmãos, em especial Maria D'Ajuda, pelo seu apoio a minha luta em busca de conhecimento e por representar uma fonte inesgotável de energia que me serve de inspiração para superação das dificuldades.

## **AGRADECIMENTOS**

À Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira pela orientação, incentivo constante, competência e confiança durante todo o período de desenvolvimento e conclusão deste trabalho;

À Profa. Dra. Katia Siqueira de Freitas, pelas suas importantes contribuições em políticas públicas sociais, comentários e indicações bibliográficas, durante o Exame de Qualificação;

À Profa. Dra. Laila Nazem Mourad, pelas valiosas contribuições na área de planejamento urbano, principalmente no tocante aos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), durante o Exame de Qualificação;

Aos professores do Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, pela oportunidade da convivência e ensinamento durante o período do curso, e em nome deles uma saudação especial ao Prof. Dr. Nelson Baltrusis, pelo seu jeito especial de ensinar com muita intensidade, porém com leveza;

Aos colaboradores da Universidade Católica do Salvador, pela atenção às minhas demandas e ajuda prestativa;

Aos colegas do Mestrado, turma 2011, pela convivência e companheirismo durante este curso.

## RESUMO

Com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e a institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que definiu normas e procedimentos para a regulamentação e a operacionalização da nova Política Nacional de Habitação (PNH), tem início a consolidação de um novo marco regulatório para a política pública de habitação de interesse social no Brasil. Nesse contexto, e com vistas a incrementar o planejamento das ações em âmbito municipal, o governo federal vem estimulando os municípios à elaboração dos respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), a partir de metodologia elaborada pelo Ministério das Cidades, com base na participação social. O presente trabalho tem como objetivo a análise concernente ao processo recente de elaboração do PLHIS, tendo como estudo de caso o Plano Local de Habitação de Interesse Social da cidade de Camacã/BA – com população total de 31.472 habitantes, localizado no sul do Estado da Bahia. Trata-se, pois, de proceder a uma avaliação a respeito desse instrumento de planejamento, no âmbito da questão habitacional, no que se refere à adequabilidade da aplicação da metodologia proposta para os municípios de pequeno porte, bem como à previsão do manejo adequado dos problemas relacionados à desigualdade socioespacial e, sobretudo, à problemática habitacional no município. Para alcance desse objetivo, a metodologia utilizada foi focada em pesquisa quantitativa e qualitativa. No primeiro caso, abrangeu o levantamento bibliográfico e o levantamento de dados em órgãos oficiais de estatística, bem como a análise da legislação e documentos oficiais. Quanto à pesquisa qualitativa, foram realizadas entrevistas junto às Secretarias Municipais envolvidas com as políticas públicas de habitação de interesse social, aos técnicos municipais e aos representantes dos movimentos pró-moradia; buscando identificar, de um modo geral, o entendimento e a participação dos mesmos no processo de elaboração do PLHIS de Camacã/BA. Os resultados demonstram que a estrutura do município de Camacã ainda é inadequada para lidar com os requisitos definidos pelo PLHIS. Ademais, a participação popular tem que ser ampliada para que as respostas providas de fato condigam com as necessidades populacionais. Nota-se, ainda, a essencialidade de um real comprometimento do poder público para que o PLHIS se torne uma ferramenta de real manejo dos problemas habitacionais no país. Desse modo, com o presente trabalho, visa-se contribuir e fornecer subsídios para a compreensão acerca do processo de elaboração e implantação dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social nas localidades de pequeno porte no Brasil e, em particular, no Estado da Bahia.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Políticas Sociais. Habitação de Interesse Social. Planejamento Habitacional.

## ABSTRACT

The promulgation of the “City Statute” (*Estatuto da Cidade* – Law n. 10.257/2001), the creation of the Ministry of Cities and the institutionalization of the National System on Social Interest Housing, which defined norms and procedures for the regulation and implementation of the new National Housing Policy initiated the consolidation of a new regulatory parameter on the policy of social interest housing in Brazil. In this context, and aiming to develop the planning of actions in the local sphere, the federal government has stimulated the towns to the elaboration of the respective Local Planning on Social Interest Housing (PLHIS, acronym in Portuguese), from a methodology created by the Ministry of Cities, which is based on the social participation. This work aims to analyze the recent process of formulation of the PLHIS, and has as case study the PLHIS of Camacã/BA – a town which has a population of 31.472 inhabitants, located in southern Bahia. It evaluates this planning instrument, in the sphere of the housing issue, in relation to the suitability of the methodology posed to small towns, as to the proper management of the problems related to the socio-spatial inequality and, above all, to the housing issue in the town. In order to accomplish this goal, it is used a methodology which focuses in quantitative and qualitative research. In the first case, it comprised the bibliographic and data research in official statistical agencies, as well as the analysis of legislation and official documents. With respect to the qualitative research, interviews were conducted with the local Secretariats which are involved with the policies on social interest housing, the local experts and representatives of the pro-housing social movements. It aimed to identify, in a broad perspective, the understanding and participation of these individuals regarding the process of formulation of PHLIS in the town. The results show that it is still inadequate the structure of Camacã to deal with the requirements defined by the PLHIS. Besides, the popular participation has to be enlarged so that provided answers actually match the population needs. It is also noted that it is essential a real commitment of the public power so that PLHIS can become a tool which really deals with the housing problems in Brazil. In this way, it is aimed to contribute and provide important subsidies to the understanding about the process of elaboration and implantation of the Local Planning on Social Interest in small towns in Brazil and, specially, in Bahia.

Keywords: Policies. Social policies. Social Interest Housing. Housing Planning.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Municípios do Estado da Bahia que concluíram o PLHIS (2009)	66
Figura 02 – Reunião Temática Território de Identidade 05 – Litoral Sul Itabuna/Ilhéus	67
Figura 03–Localização regional do município de Camacã/BA	74
Figuras 04 e 05 –Foto Panorâmica e do centro da cidade de Camacã/BA	74
Figura 06 – Localização e limites do município de Camacã/BA	75
Figura 07 – Foto Aérea da cidade de Camacã/BA	92
Figura 08–Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – Camacã/BA	92
Figura 09 – Esquema metodológico para definição das necessidades habitacionais (FJP)	109

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Série histórica da população de Camacã/BA (1970-2010)	76
Tabela 02 – População residente por cidade	77
Tabela 03 – Produto Interno Bruto (a preços correntes)	77
Tabela 04 – Índice de Desenvolvimento Humano (por cidade em 2002)	78
Tabela 05 – Série histórica da produção de cacau na Bahia (1940-2006)	80
Tabela 06 – Necessidades habitacionais, Município de Camacã/BA (Valores absolutos)	110
Tabela 07 – Necessidades habitacionais, localidades urbanas, Município de Camacã/BA (Valores absolutos)	110
Tabela 08 – Necessidades habitacionais, localidades urbanas, Município de Camacã/BA (Dados relativos)	111
Tabela 09 – Necessidades habitacionais, Município de Camacã/BA (Dados relativos)	112
Tabela10–Déficit habitacional urbano quantitativo no Município de Camacã/BA - 2010	112
Tabela11– Déficit habitacional urbano qualitativo no Município de Camacã/BA - 2010	113

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01– Municípios do Litoral de Identidade 05 Sul (Itabuna/Ilhéus) – Valor contratado para elaboração do PLHIS	65
Gráfico 02 – Evolução da população, município de Camacã/BA (1970-2010)	82
Gráfico 03 – Taxa de crescimento por decênio, município de Camacã/BA (1940-2010)	82

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01– Atribuições e responsabilidades dos consultores por etapa de elaboração do PHLIS de Camacã/BA

107

## LISTA DE SIGLAS

**BNH** – Banco Nacional de Habitação

**Cadúnico** – Cadastro Único

**CAPs**– Caixas de Aposentadorias e Pensões

**CEF** – Caixa Econômica Federal

**CF** – Constituição Federal

**CF** – Constituição Federal

**CGFMHIS** – Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

**CGFNHIS** – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

**CMHIS** – Conselho Municipal de Habitação

**CNH** – Conselho Nacional de Habitação

**EAD** – Educação a Distância

**EHIS** – Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social

**FCP** – Fundação Casa Popular

**FGTS** – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

**FJP** – Fundação João Pinheiro

**FMHIS** – Fundo Municipal de Habitação

**FNH** – Fundo Nacional de Habitação

**GTA** – Grupo Técnico de Apoio

**IAB** – Instituto dos Arquitetos do Brasil

**IAPs** – Institutos de Aposentadoria e Pensões

**IAPSEB** – Instituto de Assistência e Previdência do Servidor do Estado da Bahia

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Estatística

**IBMEC** – Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais

**IICAA** – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

**IPGA** – Instituto de Pesquisa e Tecnologia Aplicada

**IPTU** – Imposto Predial e Territorial Urbano

**MCidades** – Ministério das Cidades

**MDU** – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

**MNRH** -Movimento Nacional pela Reforma Urbana

**OGU** –Orçamento Geral da União

**ONGs** – Organizações não Governamentais

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PDDU** – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

**PEHIS** – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PLANEHAB** – Plano Estadual de Habitação

**PLHIS** – Plano Local de Habitação de Interesse Social

**PMCMV** – Programa Minha Casa Minha Vida

**PMH** – Política Municipal de Habitação

**PNH** – Política Nacional de Habitação

**PNHR** – Programa Nacional de Habitação Rural

**PNHU** – Programa Nacional de Habitação Urbana

**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**SBPE** – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

**SEDU** – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

**SEDUR** – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano

**SEHIS** – Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social

**SEI** – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

**SERFAU** – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

**SFH** – Sistema Financeiro de Habitação

**SHRU** – Seminário de Habitação e Reforma Urbana

**SNHIS** – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

**UN** – Nações Unidas

**ZEIS** – Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	15
<b>CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIAIS E POLÍTICA HABITACIONAL: DEFINIÇÕES E CONCEITOS</b>	21
1.1 . Políticas públicas e políticas sociais	21
1.2. Política habitacional	30
1.3. Habitação de interesse social	32
<b>CAPÍTULO 2 - HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO E NOVOS MARCOS REGULATÓRIOS</b>	38
2.1 Breve histórico das políticas públicas de habitação no Brasil em três períodos: 1889-1930;1931 a 1964e 1964 a 1986	39
2.1.1 Primeiro período: Primeira República (1889/1930)	39
2.1.2 Segundo Período: Nova República (1931/1934); ditadura Vargas (1937 a 1945) e Terceira República (1945 a 1964)	46
2.1.3 Terceiro Período – Governo Militar: 1964 a 1986	52
2.2 Os novos marcos regulatórios para o reordenamento jurídico das políticas públicas de habitação de interesse social no Brasil	54
2.2.1 Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)	67
<b>CAPÍTULO 3 - O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS) DE CAMACÃ/BA</b>	72
3.1 Camacã/BA: inserção regional, contextualização histórica e características socioeconômicas e demográficas	73
3.2 Principais marcos legais municipais referentes à habitação social	86
3.2.1 O Plano Diretor Municipal e as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS	87
3.2.2. A Política Municipal de Habitação, o Conselho e o Fundo Municipal	94

de Habitação de Interesse Social	
3.3 O processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Camacã/BA	101
3.3.1. A metodologia para elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do Ministério das Cidades	101
3.3.2. A elaboração do PLHIS de Camacã: definição das atribuições e responsabilidades da equipe técnica local e equipe de consultores	104
3.3.3. O diagnóstico habitacional e as estratégias de ação para a implementação das políticas de habitação social	108
3.3.4. Os mecanismos de participação social	113
3.3.5. A previsão da integração e regularização fundiária dos assentamentos precários e a construção de novas moradias	116
3.4. Análise do processo de elaboração do PLHIS de Camacã/BA: avanços e desafios	119
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	125
<b>REFERÊNCIAS</b>	128
<b>ANEXOS</b>	
ANEXO 1 – Principais recomendações do Planehab e diretrizes correlatas da PEHIS discutidas nas Oficinas Temáticas Regionais realizadas em 08 e 09 de agosto de 2011, em Ilhéus/BA	136
<b>APÊNDICE</b>	
APÊNDICE 1 – Entrevistas realizadas em maio de 2013, junto às Secretarias de Meio Ambiente e Secretaria de Trânsito, Transportes, Infraestrutura e Mobilidade Urbana, Técnicos Municipais e Líderes dos Movimentos Sociais Pró Moradia	139



## INTRODUÇÃO

Na segunda metade do século XIX, o Brasil experimentou mudanças importantes nos centros urbanos, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro, decorrentes da expansão da lavoura cafeeira e da atração de um grande contingente de imigrantes estrangeiros para o cultivo do café, resultando no aumento vertiginoso da demanda por moradia. Nesse período, a oferta de moradia, em quase sua totalidade, tinha origem na iniciativa privada para finalidade rentista. Nesse contexto, os maiores problemas referiam-se às condições higiênicas das habitações, dado que no final do século foram inúmeros os surtos epidêmicos que atingiram as cidades brasileiras.

Na era Vargas (1930-45) registra-se o surgimento da habitação social no Brasil. Ao produzir moradia, penalizar os “rentiers” urbanos – por meio da regulamentação das relações entre locadores e inquilinos – e estabelecer um clima de *laissez faire* nas favelas e periferias das cidades, o Estado brasileiro interferiu na questão da habitação, embora não tenha formulado, de fato, uma política habitacional (BONDUKI, 2011).

Essa ausência de política do Estado voltada para a habitação social gerou sérias consequências para a população de baixa renda, principalmente devido às intervenções realizadas pelo governo nos centros das grandes cidades, motivadas pela política higienista governamental e pela necessidade de prover melhor circulação nas vias centrais. Tais alterações urbanísticas, e o consequente aumento do preço da terra urbana nesses locais, levaram à expulsão em massa da classe trabalhadora de baixa renda do centro das cidades, sendo esses obrigados a ocuparem as áreas de risco, forçando o espraiamento das cidades – como efeito houve a favelização das áreas periféricas e todas as consequências dessa configuração.

Em um segundo momento, registra-se ações importantes por parte do Estado brasileiro, com a produção de habitação pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e a Fundação Casa Popular (FCP). Em 1964, foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Desde então, este último exerce um importante papel na condução da Política Nacional de Habitação (PNH), tendo sido extinto em 1986, quando passou a sofrer

severas críticas de diversos setores e da população em geral, por considerarem que o objetivo que justificou sua criação, que era a construção de moradias para população de baixa renda, foi convertido no financiamento de moradias para a população de classe média, além de outros fatores.

A atual política habitacional teve início em 2003, e tem sido marcada por grandes transformações e avanços, tendo como referência o Projeto Moradia (2000), que balizou a Política Nacional de Habitação (PNH), tendo resultado na criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003. Em seguida, houve a promulgação da Lei 11.124/2005, a qual instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Para adesão ao novo sistema, o MCidades tornou obrigatório, para os municípios e o Distrito Federal, a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), com base na participação popular. Esse Plano deve ser elaborado por meio de metodologia específica, definida pelo MCidades, devendo abranger a elaboração do diagnóstico do setor habitacional do município em questão, e a definição das diretrizes de ação para a política local de habitação de interesse social, visando suprir as necessidades habitacionais e à inserção urbana dos assentamentos precários.

Trata-se, pois de tema relevante, referente a uma política pública de inclusão socioespacial, que se encontra em fase de implantação no Brasil, e que visa contribuir para a redução das desigualdades sociais e da pobreza que atinge grande parte da população brasileira. Ademais, discute um conjunto de ações que visam promover a autonomia, empoderamento e, a conseqüentemente, melhoria da qualidade de vida dos moradores.

De acordo com Paz e Taboada (2010), a dificuldade de combater a desigualdade social no Brasil está na raiz de sua constituição: ela é estrutural e histórica, alicerçada no modelo adotado de capitalismo dependente. Segundo a autora “a repartição desigual de capital e trabalho está na origem das grandes diferenças sociais brasileiras. A desigualdade social é balizada pela visão conservadora de que essa distribuição desigual é um fato “natural” [...] e não como produto da forma como se organiza a sociedade e pelo modelo de exclusão social (PAZ; TABOADA 2010, p.13). Para LAVINAS, 2003 (apud PAZ e TABOADA, 2010), a pobreza tem o selo urbano, pois revela a disputa pela apropriação do espaço urbano, a luta pela moradia e pelo controle dos novos lócus de produção.

Neste contexto, a habitação de interesse social no Brasil é marcada pela exclusão socioespacial, uma realidade que durante muitos anos limitou-se às grandes metrópoles. Porém, na atualidade, esta condição é visível em quase todo o território nacional, independente do tamanho da cidade. A consequência é a negação da dignidade humana, tendo como desdobramento a acentuada desigualdade social que gera pobreza, exclusão social e violência.

O PLHIS visa, pois identificar as demandas habitacionais que emanam da população com renda familiar abaixo de cinco salários mínimos, e apontar soluções para diminuir o déficit habitacional do país.

O presente estudo tem, pois como objetivo promover uma análise referente ao processo de elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em consonância à Política de Habitação implementada pelo Ministério das Cidades, a partir de 2003, tendo como estudo de caso cidade de Camacã, Bahia, no período de 2010 a 2012.

A cidade de Camacã/BA é sede do município do mesmo nome, e integra a Microrregião de Itabuna-Ilhéus, no sul do Estado da Bahia, tendo como limites ao norte os municípios de Arataca, Jussari e Itaju do Colônia; ao sul, Mascote e Poriraguá; ao leste, Santa Luzia e Oeste, Pau Brasil. O município está inserido na Região Cacaueira e no Território de Identidade 05 - Litoral Sul (Itabuna-Ilhéus), tendo sua história centrada na produção, comercialização e exportação de cacau, uma atividade que historicamente lhe tem servido como sustentáculo econômico.

A escolha do município de Camacã/BA decorre do fato de que este apresenta as características básicas de uma cidade de pequeno porte - como a maior parte dos municípios brasileiros - podendo, assim, refletir questões comuns a diversas localidades. Além disso, constata-se a quase inexistência de reflexões críticas acerca do processo recente de elaboração dos planos de habitação para os municípios brasileiros de pequeno porte, e em particular para o Estado da Bahia.

A presente investigação reveste-se, pois de importância por trazer, para o contexto acadêmico, a análise de uma ação prática, referente à implantação de uma recente política pública gestada pelo governo federal e consubstanciada nos PLHIS, com implantação proposta a partir de metodologia definida pelo MCidades. Nesse sentido, faz-se necessário investigar a adequabilidade, ou não, da mesma para as cidades de pequeno porte.

Nesse contexto, buscaram-se respostas aos seguintes questionamentos:

- ✓ A metodologia para elaboração do PLHIS, proposta em âmbito federal, é adequada para aplicação em cidades brasileiras de pequeno porte?
- ✓ A cidade em estudo dispõe de equipe técnica qualificada para formular e conduzir o Plano Local de Habitação de Interesse Social, na forma recomendada pela legislação que institui o PLHIS?
- ✓ A cidade em estudo dispõe de estrutura institucional e administrativa para realização de serviços habitacionais e de infra-estrutura urbana propostos no PLHIS?
- ✓ A sociedade civil e os movimentos sociais estão de fato organizados para fazer cumprir o que ficou acordado no processo da elaboração do PLHIS?

Para tanto, a metodologia utilizada foi focada em pesquisa quantitativa e qualitativa. No primeiro caso, abrangeu o levantamento bibliográfico, levantamento de dados do IBGE e da Fundação João Pinheiro (FJP), além dos marcos regulatórios representados pelas leis e Instruções Normativas instituídas pelo MCidades. Além disso, foram utilizados como fonte de pesquisa os planos existentes no Banco de Referências de PLHIS, disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades, e em processos de Educação à Distância (EAD), organizada pela Secretaria Nacional de Habitação, bem como os Relatórios do PLHIS de Camacã/BA produzidos pela equipe de consultoria.

Quanto à pesquisa qualitativa, foram realizadas entrevistas junto às Secretarias Municipais envolvidas com as políticas públicas de habitação de interesse social – abrangendo a Secretaria de Trânsito, Transportes, Infraestrutura e Mobilidade Urbana e a Secretaria de Meio Ambiente; aos técnicos municipais e aos representantes dos movimentos pró-moradia, abrangendo os aspectos concernentes à capacidade técnica gerencial, administrativa e controle social sobre as políticas de habitação de interesse social, buscando identificar, de um modo geral, o entendimento e a participação dos mesmos no processo de elaboração do PLHIS de Camacã/BA.

Deve-se registrar ainda, sob o aspecto metodológico, o caráter da pesquisa realizada a partir do *observador participante*, considerando-se a inserção do autor no processo de elaboração do referido PLHIS de Camacã/BA. Tal fato, se por um lado, tornou mais fácil o levantamento de dados, possibilitando uma análise mais aprofundada sobre o processo de elaboração do PLHIS no município, por outro se

constituiu em um grande desafio, face ao “distanciamento” necessário para a produção de uma análise crítica.

A presente dissertação está estruturada em três capítulos. O *Capítulo 1 - Políticas Públicas, Políticas Sociais e Política Habitacional: definições e conceitos* - tratou de embasar o presente estudo no aspecto teórico-metodológico, por meio da convergência de ideias e pensamentos de diversos autores, buscando definir e conceituar a política pública, e em particular as políticas sociais, como ação do Estado, enquanto poder público, frente a situações consideradas socialmente problemáticas. Neste contexto, também define a política de habitação e a política de habitação de interesse social frente ao reconhecimento dos formuladores das políticas públicas, das entidades públicas e privadas, bem como, dos organismos internacionais envolvidos com a questão habitacional, pelo reconhecimento das necessidades de características de moradia que propiciem condições adequadas de vida aos indivíduos.

O *Capítulo 2 – Habitação Social no Brasil: breve histórico e novos marcos regulatórios* faz um breve histórico da habitação no Brasil, abrangendo três períodos principais: 1889-1930; 1931-1964; e 1964-1986. No primeiro trata das primeiras intervenções do Estado, ainda na Primeira República, no tocante ao controle higienista, e a primeira lei do Inquilinato. No segundo aborda os primeiros passos em direção à implementação da política de habitação de interesse social, durante a Era Vargas até o Governo Dutra. No terceiro período, durante o regime militar, registra a reformulação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), que vigorou durante 22 anos e foi extinto em 1986. O capítulo também trata do período de transição (1987-2003), em que o Governo Federal concentrou a aplicação de recursos na área de saneamento, no âmbito do sistema financeiro nacional, com poucas intervenções na área habitacional, ficando a cargo dos estados e municípios a condução de tal política. Por fim, trata do novo marco regulatório que teve origem com a promulgação da lei do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a criação do MCidades, em 2003, e o início da formulação e implementação da nova Política Nacional de Habitação, cujo modelo permanece vigente até os dias atuais.

O *Capítulo 3 – O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Camacã/BA* – analisa o processo de implementação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que corresponde ao estudo de caso do Município de

Camacã/BA, objeto de estudo deste trabalho, culminando com uma análise crítica acerca do processo de elaboração do mesmo, e particularmente da adequabilidade da metodologia adotada pelo Ministério das Cidades para a elaboração do PLHIS em cidades de pequeno porte.

Em suma, o trabalho visa contribuir com a análise do instrumento da PLHIS, como uma importante ferramenta de planejamento, que seja capaz de articular os problemas relacionados à desigualdade socioeconômica e, sobretudo, exclusão socioespacial nos municípios.

# **CAPÍTULO 1**

## **POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIAIS E POLÍTICA HABITACIONAL: DEFINIÇÕES E CONCEITOS**

Considerando o objetivo geral deste trabalho, relativo à análise do processo de elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), entende-se ser necessário fazer uma reflexão a respeito dos conceitos que fundamentam tal debate, bem como do processo histórico referente ao tratamento da questão habitacional no Brasil. Nesse sentido, o presente capítulo trata, no primeiro item, dos conceitos de “política pública”, “política social”, “política habitacional” e “habitação de interesse social”, em uma abordagem que resgata a discussão teórica que remete a tais definições.

### **1.1. Políticas públicas e políticas sociais**

O conceito de “política pública” não representa um consenso na literatura e nas esferas de tomada de decisão política. Muller e Surel (1998) assinalam a dificuldade que definir “política pública” implica. Segundo esses autores, na literatura especializada, as definições vão desde as qualificações mínimas – remetendo a tudo o que o governo decide fazer ou não fazer – às definições mais completas, segundo as quais a política pública se apresenta como um programa de ação governamental em um setor da sociedade ou num espaço geográfico.

Particularmente complexa é a conceitualização de “política pública” quando o idioma em que a discussão a respeito é traçada utiliza o (mesmo) termo “política” para se referir a circunstâncias distintas. Muller e Surel (1998) declaram que o termo “política” – em francês, assim como em português – pode dizer respeito a 1) esfera política – distingue o mundo da política e a sociedade civil, ainda que seus contornos sejam pouco nítidos; 2) a atividade política em geral – como a competição pela obtenção dos postos políticos, o debate partidário e as diversas formas de mobilização; 3) ação política – designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, ou seja, dispositivos político-administrativos coordenados, a princípio, em torno de objetivos explícitos.

Vargas (1992) também aponta a dificuldade de definição da expressão. Em alusão ao significado de “política” – em castelhano –, explica que tal termo tem duas acepções bem diferentes: 1) a prática da competição política, especialmente entre partidos e por meio de estratégias desenvolvidas por políticos profissionais – é a atividade direcionada à conquista, exercício e manutenção do poder; 2) diretriz ou curso definido de ação, deliberadamente adotado e perseguido para atingir um determinado objetivo.

Muller e Surel (1998) afirmam que estudar a ação pública, âmbito a partir do qual se constrói esse trabalho, é situar-se, principalmente, na sua terceira acepção. Em perspectiva similar, ao trabalhar o conceito de “política pública”, Vargas (1992) se refere à política enquanto diretriz para o alcance de objetivos preestabelecidos. Essa é a definição adotada para este trabalho, embora se reconheça que as outras dimensões do conceito de política não devem ser negligenciadas, compondo todo o panorama que constitui e influencia a ação pública – esta última sendo entendida como a atuação do Estado, enquanto poder público.

Parada (2006), tratando a questão de forma mais ampla – não somente se atendo à discussão sobre o conceito –, sustenta que as políticas públicas correspondem a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos. Nesse sentido, incluem tanto temas de governo, como de Estado. Esse autor declara que:

uma política pública de excelência corresponde aos cursos de ação e fluxos de informação relacionados com um objetivo político definido na forma democrática, desenvolvidos pelo setor público e, devendo contar com a participação da comunidade e do setor privado (PARADA, 2006, p.68-69).

Desse modo, uma política pública de qualidade incluirá instituições ou conteúdos, instrumentos ou mecanismos, definições ou modificações institucionais e a previsão de seus resultados.

Assevera, ainda, Parada (2006) que em torno das políticas públicas é possível: delimitar discussões políticas; diferenciar problemas e soluções de maneira específica; precisar as diferenças; vincular os temas a soluções mais amplas ou sequenciais; projetar esforços compartilhados e participar de maneira específica. Resumindo sua interpretação a respeito das políticas públicas afirma o autor que *“desde el punto de vista más instrumental, debe recordarse que las políticas públicas*



*necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional.”* (PARADA, 2006, p. 71).

Já Vargas (1992) – de forma mais específica, mas também atentando para seu caráter operacional –, define a “política pública” enquanto um conjunto de sucessivas respostas do Estado frente a situações consideradas socialmente problemáticas<sup>1</sup>. Tais decisões podem acontecer, no tempo, de maneira simultânea ou sequencial e reúnem três elementos fundamentais: 1) predição – buscam, mediante medidas administrativas, um ideal de sociedade em uma determinada esfera; 2) decisão – formular políticas significa decidir, ou seja, existe uma escolha entre alternativas possíveis; 3) ação – há uma diferença entre discurso e ação pública, de modo que a política pública implica uma transposição do mero discurso (VARGAS, 1992).

Muller e Surel (1998) traçam uma discussão bastante aprofundada sobre as políticas públicas. Esses autores notam que no período que se iniciou ao fim da II Guerra Mundial houve a eclosão e, em seguida, a generalização do Estado-providência, particularmente na Europa, cujas missões de proteção social e de redistribuição dos ganhos parecem ter inaugurado uma nova forma de cidadania.

Com relação à discussão apresentada, portanto, faz-se necessário uma breve explanação a respeito do Estado-providência ou Estado de Bem-Estar social – *Welfare State*. Pereira, Silva e Patriota (2006) *apud* Draibe (1989, p. 15), afirmam que:

O Estado protetor é um elemento estrutural importante das economias capitalistas contemporâneas, numa determinada forma de articulação entre o Estado e o Mercado, o Estado e a Sociedade, um modo particular de regulação social, que se manifesta em certo momento do desenvolvimento capitalista (DRAIBE, 1989, p. 15 *apud* PEREIRA; SILVA; PATRIOTA, 2006).

De fato, esse movimento iniciou-se nas décadas de 1920 e 1930, quando o Estado começou a intervir de forma marcante na produção e distribuição de bens (ARANHA, 1993 *apud* COUTINHO et al., 2004). Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 417) ressaltam, também, que esses anos “assinalam um grande passo para a constituição do *Welfare State*”, o qual é conceituado como o Estado “que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação,

---

<sup>1</sup> Tradução livre de “*El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas*” (VARGAS, 1992, p.37).

assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político.” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 416).

Tal período é marcante, por ser – devido à conjuntura pós I Guerra Mundial e pós crise de 1929 – caracterizado pela forte intervenção do Estado, na produção e na distribuição, e pelo aumento das despesas públicas para a sustentação do emprego e das condições de vida dos trabalhadores (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998) – o que implicou uma alteração das funções econômicas e sociais do Estado. Ainda segundo os referidos autores, o princípio fundamental que rege o Estado de Bem-Estar (também denominado de Estado assistencial) se resume em: “*independentemente da sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm direito de ser protegidos*”. (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 1998, p. 417).

O Estado de Bem-Estar Social se transformou, gradativamente, em “suporte da ordem social”, o que significa dizer que a demanda deixou de ser a mera garantia formal de direitos, passando-se à inserção, em sua atuação, dos interesses conflitantes na sociedade, em torno de uma maior justiça distributiva (COUTINHO et al., 2004, p. 42). Coutinho et al. (2004) destacam que o entendimento sobre o Estado de Bem-Estar foi sintetizado por Keynes – ainda no início do século XIX – segundo a defesa do fim do *laissez-faire* e a construção de um novo arranjo institucional. Entedia-se, portanto, que Estado deveria ser o provedor do bem-estar e admitia-se que não havia equilíbrio natural e automático no capitalismo – ainda que fosse necessário se garantir a lógica do capital.

Os autores que analisam o Estado de Bem-Estar interpretam ser seu desenvolvimento uma quebra da separação entre sociedade e Estado, isto é, entre a esfera privada e a pública. Conforme afirma Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), esse entendimento sofreu alterações:

Mas, a partir do final dos anos 60, o processo de rompimento da separação entre sociedade e Estado é analisado com instrumentos novos, que levam em conta os primeiros sinais de crise no desenvolvimento das políticas sociais, bastante linear até esses anos. A crise fiscal do Estado é tida como um indício da incompatibilidade natural entre as duas funções do Estado assistencial: o fortalecimento do consenso social, da lealdade para com o sistema das grandes organizações de massa, e o apoio à acumulação capitalista com o emprego anticonjuntural da despesa pública. A particular relação que o *Welfare State* estabeleceu entre Estado e sociedade não é mais entendida em termos de equilíbrio, mas como elemento de uma crise que levará à natural eliminação de um dos dois polos. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 418).

Esse esgotamento da capacidade de práticas sociais do Estado, juntamente com as pressões por mudança, derivadas dos novos valores e comportamentos sociais emergentes nas sociedades pós-industriais teriam sido responsáveis pela crise do Estado de Bem-Estar social (COUTINHO et al., 2004). Nessa conjuntura,

Com o advento da crise, do Estado de Bem-Estar Social, temos nos anos 70 um processo de transformação de padrão produtivo, gerando mudanças no campo do trabalho e no modo de regulação estatal, substituindo o Estado de Bem-Estar Social pelo Estado Mínimo, modificando o modo de organização da força de trabalho e da questão social. (COUTINHO et al., 2004, p. 52).

Com a mencionada crise, houve o forte desmontamento do paradigma econômico e político neoliberal, cujas premissas foram propagadas pelo mundo, principalmente, devido ao processo de globalização fortalecido a partir dos anos 1980 – e que se fundamenta na intervenção mínima do Estado na sociedade.

É possível, pois, constatar que o Estado de Bem-Estar social representou um tipo de arranjo institucional bastante restrito à Europa e a um determinado período histórico. Todavia, conquanto o estabelecimento de sua crise e a subsequente emergência do Estado neoliberal, é evidente que há legados da sua existência, tanto nos países que vivenciaram esse processo, como – por meio da dispersão internacional de entendimentos sobre o papel e as funções estatais – naqueles que não viveram tal momento histórico, como é o caso do Brasil.

Nesse contexto, a análise das políticas públicas tem contribuído para identificar o papel do Estado na construção das relações econômicas e sociais. Entretanto, Muller e Surel (1998) asseveram que a delimitação de suas fronteiras é sempre um pouco aleatória, pois elas são sempre suscetíveis de serem postas em questão, por meio de um processo constante de redefinição da estrutura, e, conseqüentemente dos limites dos campos políticos. Admitindo, portanto, a dificuldade em se estabelecer os limites das políticas públicas, os autores apontam elementos que permitem elucidar a noção de política pública:

1) uma política pública constitui um quadro normativo de ação – uma política pública é, em princípio, formada por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância “visível” da política. Essa substância pode ser composta de recursos (financeiros, intelectuais, regulamentares, materiais, etc.) e de produtos (regulamentares, financeiros, físicos, entre outros). Isso significa que para que uma

política pública “exista” é necessário que diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas em um quadro geral de ação que funcione como uma “estrutura de sentido”, isto é, que mobilize elementos de valor e conhecimento visando realizar os objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados.

2) ela combina elementos de poder público e elementos de *expertise*— uma política pública compreende elementos de decisão ou de alocação de recursos de natureza mais ou menos autoritária ou coercitiva. Apontando-se, pois, para a premissa de coercibilidade, característica dos atos administrativos públicos; o Estado como detentor do monopólio legítimo da violência. Contudo, o uso da coerção é potencial, porque as decisões públicas coexistem com políticas que não mobilizam elementos de coerção. Desse ponto de vista, portanto, o prisma analítico das políticas públicas deve manter a oportunidade de uma interrogação constante sobre a natureza evolutiva do Estado e das relações entre espaço público e privado.

3) ela tende a constituir uma ordem local— uma política pública estabelece um construto político relativamente autônomo que opera, em um setor, a regulação dos conflitos de interesses e que assegura a articulação e o ajuste de interesses e metas individuais, assim como entre interesses e objetivos coletivos.

Também no que concerne a “interesses”, Höfling (2001, p. 31) nota que “o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.” A autora entende “políticas públicas” como o “Estado em ação”, isto é, o Estado implantando um projeto de governo, por meio de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Alude-se, logo, às políticas de responsabilidade do Estado, quanto à sua implementação e manutenção, a partir de um processo de tomadas de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.

A partir dos mencionados debates traçados na literatura é possível perceber que a definição do que são políticas públicas não é uma tarefa fácil e nem resulta em consenso. Entretanto, identificam-se alguns elementos comuns às abordagens dos autores citados, de modo que se estabelece a compreensão do conceito de “política pública” sobre o qual se assenta esse trabalho. A partir do entendimento de política como programas ou diretrizes de ação, conforme explicitado anteriormente, adotar-se-á, pois, o conceito de “política pública” como o processo pelo qual são

elaborados e implementados programas de ação pública pelo Estado. Não significa, desse modo, que toda ação pública representa uma política pública. Referimo-nos, portanto, à intervenção do Estado, em uma determinada esfera, com objetivos previamente definidos, elaborados visando à resolução de situações problemáticas. Esse processo demanda que o poder público proceda à regulação dos conflitos de interesses, ou seja, à articulação e ao ajuste entre interesses e objetivos coletivos.

No âmbito das políticas públicas, destacam-se as políticas sociais, de interesse especial deste trabalho. Conforme Vianna (2002, p. 1), “política social é um conceito que a literatura especializada não define precisamente”, dando especial enfoque a tal problemática ao se referir à questão. Essa autora ressalta, entretanto, que há uma convenção acadêmica, manifesta pela literatura específica, de que “política social” representa uma ação governamental com objetivos determinados relacionados à proteção social. Tal definição remete às perguntas “que governo?”, “determinados por quem?” “em que esferas e com que legitimidade?”; de modo que “[...] mais que conferir rigor absoluto ao conceito de política pública, é importante considerar seu caráter político, e, portanto circunstancial, o que equivale a dizer historicamente inteligível.” (VIANNA, 2002, p. 1).

Castro (2012), expressando, também, a dificuldade de determinação de conceitos, declara que há uma literatura ampla que trata das concepções sobre a política social e das visões em torno da ação estatal na área, porém, não há um consenso conceitual. Afirma, ainda, o autor:

Na ausência de um conceito inequívoco de política social, então, as concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas estão preocupadas tanto com aspectos teóricos, mas, em muitos casos, também ligadas à prática concreta das políticas. Grande parte das reflexões sobre a política social varia, por isso, conjunturalmente e é reflexo das condições e problemas sociais vigentes em cada país, não significando que a discussão sobre o tema torna-se irrelevante em termos teóricos. (CASTRO, 2012, p. 1013).

Conquanto toda a dificuldade de se definir “políticas sociais”, devido à complexidade dos fenômenos sociais, é necessária tal definição – para que sirva de referência para todo o debate a ser construído. A partir de tal constatação, Castro (2012, p. 1014) entende política social como “um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado.” Nesse sentido, a

política social busca realizar dois objetivos conjuntos: 1) proteção social – manifesta-se na seguridade social, que tem como força a solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade; 2) promoção social – resultante da geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais (CASTRO, 2012).

As políticas sociais embora tenha se destacado no período pós II Guerra Mundial com a emergência do Estado de Bem-Estar Social, conforme exposto anteriormente, ainda tem sido utilizadas pelo Estado como uma ferramenta fundamental, implicando intervenção em áreas problemáticas da esfera social. Desse modo, as diversas formas e possibilidades de implementação de tal ação implicam distintas atuações governamentais na resolução das questões sociais (CASTRO, 2012).

Höfling (2001) sustenta que as políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção implementado pelo Estado, direcionadas, a princípio, à redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas (ou potencializadas) pelo desenvolvimento econômico. Nesse sentido, são formas de interferência do Estado objetivando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Declara a autora:

Penso que uma administração pública – informada por uma concepção crítica de Estado – que considere sua função atender a sociedade como um todo, não privilegiando os interesses dos grupos detentores do poder econômico, deve estabelecer como prioritários programas de ação universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social. (HÖFLING, 2001, p. 39).

Machado e Kyosen (2000), Behring (2006) e Leite (2011), por outro lado, não enfatizam a problemática vinculada ao conceito, mas ressaltam a relação entre política social e capitalismo, assim como assinalado por Coutinho et al. (2004, p. 48), que apontam a emergência das políticas sociais no Estado de Bem-Estar Social como “um sistema de proteção social que irá responder aos problemas gerados pela expansão capitalista com o avanço tecnológico”. Lembremos que a política social é um legado do Estado de Bem-Estar Social, sendo, no caso brasileiro, um legado adotado, uma vez que o país não viveu tal experiência de arranjo institucional estatal.

No momento histórico que antecedeu a constituição desse arranjo institucional, as lutas por direitos sociais haviam atuado demandando “um Estado intervencionista com papel redistributivo da riqueza socialmente produzida por meios da generalidade dos bens e serviços sociais” (COUTINHO et al., 2004, p. 48). As políticas sociais naquele momento histórico, caracterizavam-se por uma relação entre Estado e sociedade fundamentada em princípios que admitiam a prioridade de determinados objetivos:

extensão dos direitos sociais; oferta universal de serviços sociais; preocupação com o pleno emprego; institucionalização da assistência social como rede de defesa contra a pobreza absoluta e meio de garantir a manutenção de padrões mínimos de atenção às necessidades básicas. (COUTINHO et al., 2004, p. 48-49).

Conquanto a destituição da organização do Estado enquanto provedor por excelência do bem-estar da sociedade, as políticas sociais ainda são reconhecidas e aplicadas enquanto ferramenta estatal para correção das disparidades ocasionadas pelas dinâmicas do mercado.

Leite (2011) sustenta que a atenção à questão social na sociedade capitalista tem sido pensada como forma de regular os conflitos, fornecendo respostas a algumas das reivindicações dos setores subalternos que possam pôr em perigo a ordem vigente e a necessária coesão social. Dessa forma, as políticas sociais devem ser entendidas como uma relação entre Estado e sociedade civil, com características, assim, de coerção e consenso, de concessão e conquista. A mesma opinião é sustentada por Machado e Kyosen (2000), ao afirmarem que

A política social é uma política, própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas, de ação e controle sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. É uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para o mesmo. (MACHADO; KYOSEN, 2000, p. 63).

Behring (2006) também declara que a existência de políticas sociais é um fenômeno vinculado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, ao específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se – desde que se reconheceu a questão social inerente às relações sociais nesse modo de produção.

Ainda que se reconheça a falta de univocidade conceitual no que se refere a “política social”, a definição se faz necessária e, para tal, é possível identificar alguns aspectos comuns às perspectivas dos autores que tratam a temática. São elas: atuação do Estado; objetivo social de redução das desigualdades; interação entre âmbito estatal e sociedade civil – demanda social resulta em diferentes políticas sociais em ambientes distintos.

Considerando que política pública foi definida, aqui, como a intervenção do Estado em uma determinada esfera com objetivos definidos visando à resolução de situações problemáticas, em um processo que requer a regulação de interesses, fica clara a identificação da política social como uma política pública. A política social seria, assim, a atuação do Estado em uma determinada esfera (a social), com objetivos estabelecidos visando à resolução de situações problemáticas, no caso, a desigualdade social, intrínseca ao sistema capitalista. Como declara Vianna (2002), portanto, a política social é uma modalidade de política pública e, como tal, deve ser entendida em sua dimensão política e histórica.

## **1.2. Política habitacional**

Segundo Abiko (1995, p. 9) a “política habitacional é essencialmente o processo através do qual decisões são tomadas [na esfera da habitação], relacionadas com os objetivos da sociedade e de seu modelo de desenvolvimento”. Bonduki (1994) indica que a política habitacional engloba regulamentação de mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária. Dessa forma, é possível afirmar que, de maneira geral, política habitacional concerne à intervenção do poder público no setor habitacional. Como a intervenção do Estado nessa esfera ocorre a partir da identificação de situações problemáticas e visando solucioná-las, é possível afirmar que a política habitacional representa uma modalidade de política pública.

Segundo o Ministério das Cidades (órgão do poder executivo federal que – desde 2003 – é responsável pela elaboração e implementação da política habitacional no Brasil), no sentido estrito, a política habitacional refere-se à construção de novas unidades habitacionais, entretanto, considerada de forma ampla abrange investimentos em infraestrutura e saneamento básico; regularização



fundiária reforma e ampliação de casas; urbanização de favelas, entre outras (BRASIL, 2011).

Como afirma Abiko (1995, p. 3), “habitação no seu sentido geral é sinônimo de abrigo”, ou seja, refere-se à segurança física dos indivíduos que moram em determinado espaço – assim, os povos primitivos utilizavam-se de cavernas e árvores para atingir tal objetivo. Com o estabelecimento das cidades, a moradia adquiriu novo papel, o de propiciar a reprodução da força de trabalho:

Isto significa em outras palavras que a habitação é o espaço ocupado pela população após e antes do enfrentamento de uma nova jornada de trabalho, desempenhando ali algumas tarefas primárias como alimentação, descanso, atividades fisiológicas, convívio social (ABIKO, 1995, p. 3).

Nesse sentido, Fernandes (2003) afirma que a moradia desempenha três funções: social, ambiental e econômica. Em relação à social, lembra que a habitação abriga a família, sendo uma das variáveis de seu processo de desenvolvimento. Logo, pressupõe-se que deva atender a princípios básicos de habitabilidade, segurança e salubridade. No que concerne à ambiental, ressalta que sua inserção em meio ambiente adequado é fundamental para que sejam asseguradas condições básicas de vida, como infraestrutura, saúde, educação, transporte, trabalho, lazer, etc. No que diz respeito à função econômica, remete-se ao fato de que a produção de moradia oferece novas oportunidades de geração de emprego e renda, mobiliza vários setores da economia local e influencia os mercados imobiliários e serviços.

Na sociedade contemporânea, a moradia se caracteriza como um bem de consumo, com especificidades que justificam a ação do governo no mercado de habitações, entre as quais se destacam (SANTOS, 1999):

1) é um bem muito caro, de forma que sua comercialização depende sobremaneira de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais;

2) é uma necessidade básica do ser humano, toda família é, pois, uma demandante em potencial do bem habitação;

3) responde por uma parcela significativa da atividade do setor de construção civil, a qual representa uma parcela significativa da geração de empregos e do PIB da economia.

As características (1) e (3), conjuntamente, levam os governos a atuarem na direção de disponibilizar recursos para o financiamento do setor – corrigindo uma falha de mercado, gerando mais investimentos e empregos (SANTOS, 1999). Por outro lado, as (1) e (2), em conjunto, fazem com que o Estado proveja moradias às camadas menos favorecidas da população – nesse caso, não auxilia o mercado, mas o substitui (SANTOS,1999). Dessa forma, observa-se que nem sempre a política habitacional reflete uma política social. No caso da regulação dos preços locativos, por exemplo, pode se configurar preponderantemente como uma política econômica, e não social. No entanto, a identificação da política habitacional à política social pode ocorrer de diversas formas: a ideia de habitação de interesse social representa uma delas.

### **1.3. Habitação de interesse social**

Conforme discutido anteriormente, a habitação possui papel de destaque para o homem desde as sociedades primitivas e tem assumido novos contornos na sociedade contemporânea. Atualmente, é crescente o reconhecimento da necessidade de características de moradia que propiciem condições adequadas de vida aos indivíduos, de modo que a habitação tem sido foco de atenção, inclusive como uma temática internacional. Tal admissão foi demonstrada pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (denominada Habitat I) em Vancouver, em 1976 – na qual diversos países expressaram a relevância do manejo da questão da habitação e do provimento de soluções para as problemáticas a ela relacionadas.

Em 1996, ocorreu, em Istambul, a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (denominada Habitat II). O objetivo da Conferência – que trouxe novamente à esfera internacional a discussão sobre um problema comum a diversos âmbitos nacionais – foi tratar de dois temas: abrigo adequado para todos e desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em urbanização. Os resultados mais relevantes do evento foram o estabelecimento do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e a Agenda Habitat (um plano de ação global).

A Declaração de Istambul chama atenção para algumas das questões mais patentes no que se refere à moradia no mundo atual. Ressalta, “[...] em caráter de urgência, a contínua deterioração das condições de habitação e dos assentamentos urbanos.” (ONU, 1996a, s/p). Ademais, os Estados presentes assumiram o compromisso de

[...] expandir a oferta de moradias a custos acessíveis permitindo que os mercados funcionem com eficiência e de maneira social e ambientalmente responsável, estimulando o acesso à terra e ao crédito e assistindo aqueles que não têm condições de serem atendidos pelo mercado. (ONU, 1996a, s/p).

A Agenda Habitat (ONU, 1996b) explicita que a um grande segmento da população mundial falta abrigo e saneamento, particularmente nos países em desenvolvimento. Admite-se que o acesso a abrigo seguro e saudável e serviços básicos é essencial ao bem-estar físico, psicológico, social e econômico e deve constituir parte fundamental de ações urgentes para mais de um bilhão de pessoas que vivem sem condições de vida dignas. A Agenda estabeleceu como objetivo “[...] *to achieve adequate shelter for all, especially for the deprived urban and rural poor, through an enabling approach to the development and improvement of shelter that is environmentally sound.*” (ONU, 1996b, s/p)<sup>2</sup>.

Em 2001, foi realizada uma sessão especial da Assembléia Geral das Nações Unidas visando à revisão e à avaliação da implantação da Agenda Habitat, a qual culminou na Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio. Tal documento destaca a preocupação com as condições atuais dos assentamentos humanos em todo o mundo. Afirma que, conquanto os esforços de governos e parceiros da Agenda Habitat, a pobreza disseminada continua a ser o principal obstáculo. “Críticamente, a maioria das pessoas que vivem em condição de pobreza ainda não tem garantia jurídica de posse de suas moradias, enquanto outras sequer possuem um teto básico.” (ONU, 2001, p. 218).

Fernandes (2003) interpreta que os países reunidos na Conferência Habitat II notaram que a participação dos principais atores sociais é estratégia fundamental a ser perseguida para a melhoria da qualidade de vida nos assentamentos humanos e, pois, os Estados comprometeram-se a viabilizá-la em âmbitos internacional,

---

<sup>2</sup> Tradução livre: “alcançar abrigo adequado para todos, especialmente para os pobres desprovidos urbanos e rurais, por meio de uma abordagem para o desenvolvimento e melhoria de abrigos que seja saudável.”

nacional, estadual, metropolitano e local – objetivando, em última instância, o alcance do progresso, da segurança e do bem-estar social.

No Brasil, em 2008, uma publicação do Ministério das Cidades, com dados de estudos da Fundação João Pinheiro, revelou a existência de um déficit habitacional<sup>3</sup> estimado de 5,5 milhões de domicílios, dos quais 83,5% referiam-se a áreas urbanas (BRASIL, 2011). Ademais, Rolnik (2011) afirma que aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou seja, 16 milhões de famílias – das quais 12 milhões são de baixa renda –, vivem em condição de assentamento precário<sup>4</sup>. Tais carências resultam em um consenso, tanto na literatura quanto nos âmbitos de decisão política, de que as políticas públicas na área habitacional devem visar atender prioritariamente a essas camadas (SANTOS, 1999).

Lembremos que a habitação é um bem fundamental de consumo e caro, de modo que as classes menos privilegiadas constituem a maior demanda imediata por habitação (LARCHER, 2005). Recordemos, ainda, que a política habitacional pode se constituir como política (pública) social. Infere-se, em seguida, que a ideia de habitação de interesse social constitui uma política social, isto é, uma intervenção do Estado no setor habitacional visando à resolução dos problemas associados ao déficit habitacional – falta de unidades habitacionais e tratamento das unidades precárias.

A habitação de interesse social ou habitação social(ou ainda habitação popular) é uma expressão que começou a ser utilizada pelo extinto BNH (Banco Nacional da Habitação), criado na década de 1960, abrangendo os programas para as populações de faixas de menor renda (ABIKO, 1995). Com a Constituição Federal de 1988, houve a instituição do princípio da função social da propriedade. Dessa forma, embora o texto constitucional não faça referência expressa ao termo “interesse social”, a ideia a que tal expressão alude pôde – devido às designações da Carta Magna brasileira sobre a função social – ser incorporada às políticas habitacionais para os setores de população de baixa renda (LARCHER, 2005). Atualmente, esse termo é central para a política habitacional brasileira, no contexto

---

<sup>3</sup>O déficit habitacional abrange a necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida (CARDOSO; ARAÚJO; GHILARDI, 2009).

<sup>4</sup> Assentamento precário pode ser definido como aquele caracterizado fundamentalmente pela inadequação das moradias, em termos fundiários e de infraestrutura (CARDOSO; ARAÚJO; GHILARDI, 2009).

da criação dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – foco deste trabalho.

A Constituição de 1988 consolidou a importância da habitação e sua relação com a esfera estatal, consubstanciada no artigo 6º, que afirma ser a moradia um direito social. Ademais, reconheceu como direito dos trabalhadores o salário mínimo, que deve, entre outras funções, atender às necessidades de sua família com moradia. Esse documento determinou, ainda, como competência do poder público, a promoção de programas de construção de moradias e de melhorias das condições habitacionais (BRASIL, 1988, art. 23, IX).

Larcher (2005) identifica os seguintes requisitos básicos que caracterizam a habitação de interesse social:

- é financiada pelo poder público, mas não necessariamente produzida pelos governos, podendo a sua produção ser assumida por empresas, associações e outras formas instituídas de atendimento à moradia;
- é destinada sobretudo a faixas de baixa renda que são objeto de ações inclusivas, notadamente as faixas até 3 salários mínimos;
- embora o interesse social da habitação se manifeste sobretudo em relação ao aspecto de inclusão das populações de menor renda, pode também manifestar-se em relação a outros aspectos, como situações de risco, preservação ambiental ou cultural (LARCHER, 2005, p. 11).

Esse autor ainda assevera que a repercussão do problema da habitação de interesse social ultrapassa sua simples construção, estando a solução ligada a fatores como a estrutura de renda das classes sociais mais pobres, dificuldades de acesso aos financiamentos concedidos pelos programas oficiais e a deficiências na implantação das políticas habitacionais (LARCHER, 2005).

A habitação popular deve ser compreendida não apenas como um produto, mas como um processo, com uma dimensão física, porém também como resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos, tecnológicos (ABIKO, 1995). Dessa forma, “a habitação de interesse social e suas variáveis, portanto, interage com uma série de fatores sociais, econômicos e ambientais, e é garantida constitucionalmente como direito e condição de cidadania” (LARCHER, 2005, p.11).

A Agenda Habitat ressaltou a necessidade de participação de todos os atores importantes nas esferas pública, privada e da comunidade na definição das

questões relacionadas aos assentamentos humanos (ONU, 1996b). Abiko (1995) lembra ser esse entendimento fundamental para a busca de soluções para o problema habitacional, com todas as suas dificuldades e condições para o tratamento da referida questão.

Esse comprometimento com a participação implica, para Fernandes (2003), a adoção de duas estratégias associadas: habilitação e capacitação. A habilitação dos atores sociais relevantes concerne, entre outras questões, a assegurar um ambiente favorável (político, institucional e legal), o qual possibilite a participação efetiva em todas as etapas do processo. Já a capacitação (de técnicos, dirigentes e lideranças locais – do governo e da sociedade), “[...] deve ser um instrumento de promoção de uma governança transparente, responsável, justa, eficiente e eficaz.” (FERNANDES, 2003, p. 39). Igualmente, o fomento à participação do setor privado na implementação da agenda permite o estabelecimento de parcerias equilibradas e o compartilhamento de responsabilidades; embora a participação dessas diferentes esferas (população e setor privado) deva ser tratada de modo distinto, uma vez que elas abarcam interesses diferentes e, por vezes, conflitantes.

Por outro lado, o processo de definição dos programas de habitação de interesse social – enquanto política pública – concerne a fatores culturais (HÖFLING, 2001); nesse sentido, destaca-se a necessidade da participação como ferramenta modeladora das respostas para a questão habitacional no país.

A noção de “público”, como lembram Muller e Surel (1998), remete a situações muito diferentes, que delineiam modalidades de participação entre os que estão submetidos a uma política, seja o conjunto de atores envolvidos em sua elaboração seja aquele vinculado à sua execução. Os fatores culturais, “que historicamente vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição e de incorporação das conquistas sociais” (MULLER; SUREL, 1998, p.14) representam um elemento ao qual a devida atenção é de fundamental relevância nesse contexto – não somente se referindo aos indivíduos, alvos da política, aqueles para os quais tais programas são moldados, mas também considerando as esferas institucionais que os modelam.

Höfling (2001) afirma que frequentemente se encontra nesse âmbito (o cultural), a procedente explicação quanto ao sucesso ou fracasso de uma política ou programas elaborados e, também, quanto às diversas soluções e padrões adotados para as ações públicas de intervenção.

Observa-se, portanto, que existe uma diversidade de pensamentos e ideias construídas em torno do entendimento sobre política pública. A convergência dos autores analisados é representada pela admissão da política pública como um instrumento catalisador do bem-estar humano, ou que, ao menos, traz – enquanto elemento constituinte definidor – o potencial para tal catalisação. Dentro desse debate, delineou-se a definição da habitação de interesse social enquanto uma política (pública) social, construída a partir da intervenção do Estado em um determinado contexto histórico, a partir do reconhecimento de situações problemáticas, e a não-correspondência entre a demanda por habitação – considerada como um bem de consumo caro e essencial ao ser humano – e a oferta pelo mercado.

Nesse sentido, no âmbito da discussão apresentada, que culminou no debate a respeito da “habitação de interesse social”, é possível identificar alguns aspectos centrais do entendimento contemporâneo sobre essa “categoria” de política pública – refletido na ideia dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social. O primeiro refere-se à constatação de que o acesso à habitação de qualidade é um direito social. O segundo refere-se ao fato de que, ao tratarmos da habitação estamos nos referindo, não apenas às unidades habitacionais, mas a tudo que diz respeito à moradia digna, abrangendo saneamento, transporte, espaços de uso coletivo e legalização fundiária. O terceiro aspecto diz respeito ao segmento populacional alvo dessa intervenção estatal, abrangendo a população de baixa renda, na faixa de 0 a 3 salários mínimos. Por fim, destaca-se o aspecto relacionado à participação social, através da sociedade civil, na definição das necessidades relacionadas à questão do provimento de moradia.

Por fim, vale ressaltar que as definições e conceitos tratados no presente capítulo servem de base para o entendimento de todo o processo que consolidou a origem da habitação social no Brasil, conforme abordado no Capítulo 2, bem como para o tratamento do objeto de estudo relativo ao PLHIS de Camacã/BA. Nesse capítulo serão abordadas as conquistas históricas, identificando-se os avanços e desafios que estão postos para a ação do poder público, motivado pelos movimentos sociais, entidades representativas e a sociedade civil organizada, em defesa da reforma urbana e em prol da moradia digna.

## CAPÍTULO 2

### HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO E NOVOS MARCOS REGULATÓRIOS

Desde os tempos primitivos, a moradia já representava uma preocupação dos povos; tal inquietação agravou-se com o desenvolvimento das grandes concentrações humanas nos aglomerados urbanos. Durante o Estado Moderno e, principalmente, em plena Revolução Industrial, as discussões se acentuaram em torno da solução para os problemas relacionados à questão da moradia. Durante a década de 1840, na Alemanha e Inglaterra, eram recorrentes os apelos da imprensa denunciando a falta de moradias e/ou as moradias insalubres para a classe operária, condição que atingia até mesmo a pequena burguesia. Para Engels (1983), esta falta de habitação não é algo próprio do presente; ela não é sequer um dos sofrimentos próprios do moderno proletariado, face a todas as anteriores classes oprimidas; pelo contrário, ela atingiu de uma forma bastante parecida a todas as classes oprimidas de todos os tempos. O autor afirma ainda, que

A falta de habitação é o agravamento particular que as más condições de habitação dos operários sofrem devido à repentina afluência da população às grandes cidades; é o aumento colossal dos aluguéis, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de em geral encontrar um alojamento. [...]. E esta falta de habitação só dá tanto que falar porque não se limita à classe operária, mas também atingiu a pequena burguesia (ENGELS, 1983, p.25-26).

Apesar das questões expostas acima se reportarem ao pensamento construído na metade do século XIX, no que tange à temática habitacional, trata-se de questões que ainda persistem até os dias atuais. No caso do Brasil, reflete, em toda sua plenitude, a realidade atual da questão, a qual envolve a problemática habitacional em todo território brasileiro. A proposta de “habitação social” deriva exatamente do reconhecimento da existência desse descompasso entre as necessidades dos indivíduos no que concerne à moradia – mormente dos de menor renda – e as possibilidades que a realidade fortemente definida por interesses de mercado provê para a concretização de condições dignas de habitação.



O presente capítulo discorre, primeiramente, sobre o desenvolvimento histórico das políticas públicas de habitação no Brasil – visando apresentar como a compreensão a respeito da importância da moradia enquanto questão social levou à intervenção do estatal em tal esfera ao longo do tempo e como o signo da “habitação social” emergiu nesse contexto. Os momentos históricos abrangem: 1889 a 1930, 1931 a 1964 e 1965 a 1986. Em seguida, delinea-se a discussão sobre os novos marcos regulatórios para o reordenamento jurídico das políticas públicas de habitação de interesse social no Brasil. Em tal tópico debate-se a temática dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

## **2.1. Breve histórico das políticas públicas de habitação no Brasil em três períodos: 1889-1930; 1931 a 1964 e 1964 a 1986**

Este item tem por objetivo contextualizar os fatores que permearam a questão habitacional no Brasil, em uma perspectiva histórica, visando melhor entender o que se construiu de resultado positivo e de aprendizado na formatação da política pública de habitação de interesse social, abrangendo três períodos: o primeiro abarca a Primeira República (1889 a 1930); o segundo abrange a Nova República (1931 a 1934), a ditadura Vargas (1937 a 1945) e a Terceira República (1945 a 1964); por fim, o terceiro período refere-se desde o momento iniciado após o Golpe Militar de 1964 à extinção do Banco Nacional de Habitação, no final da década de 1980. Tal recorte histórico justifica-se pelas mudanças substanciais que ocorreram na política de habitação nos anos que iniciam ou encerram cada um dos períodos. Desse modo, o presente trabalho visa refletir acerca dos avanços que ocorreram ao longo do tempo e sobre como melhor enfrentar os desafios para a construção de uma política pública de habitação.

### **2.1.1. Primeiro período: Primeira República (1889/1930)**

A existência de habitações precárias remonta à própria criação das cidades. No caso da cidade de São Paulo, Bonduki (2011) declara que esse tipo de moradia existe “desde sempre”, mas que elas passaram a ser consideradas um problema pelas autoridades apenas em meados de 1880, quando as atividades urbanas associadas ao complexo cafeeiro geraram uma extraordinária expansão do mercado

de trabalho e exigiram, por consequência, moradias de baixo custo na capital paulista – principalmente a partir de 1886, com a chegada em massa de imigrantes.

Durante a Primeira República vigoraram disposições liberais– da Constituição de 1891 –, que defendiam uma postura não intervencionista do Estado no mercado, garantindo o direito de propriedade “em toda sua plenitude”, ou seja, estabelecendo o domínio pleno do proprietário sobre o imóvel alugado. Nesse período, são praticamente nulas as iniciativas dos governos objetivando regulamentar o mercado de locação – ainda menos de produzir habitação (BONDUKI, 1994).

O aluguel era fixado pelas partes segundo as regras de mercado, sem interferência do poder público. Como afirma Rolnik (1981),

Fiel ao liberalismo predominante, o Estado privilegiava a produção privada e recusava a intervenção direta no âmbito da construção de casas para os trabalhadores. Assim, suas iniciativas restringiam-se à repressão às situações mais graves de insalubridade, via legislação sanitária e ação policial, e à concessão de isenções fiscais, que beneficiavam basicamente os proprietários de casas de locação, ampliando sua rentabilidade (ROLNIK, 1981apud BONDUKI, 1994, p. 712).

A produção de moradia com objetivos rentistas levou à emergência de diversos tipos de habitações para aluguel. Entre elas, destaca-se a vila operária – pequenas moradias unifamiliares construídas em séries (BONDUKI, 2011). Tal modalidade era recomendada e estimulada pelo poder público e pelos higienistas, por ser destacada como a melhor e mais salubre solução para a habitação precária (BONDUKI, 2011). A preocupação com o desenvolvimento de epidemias foi algo que conseguiu atrair um pouco da atenção para a questão da habitação no país.

No fim do século XIX, havia um processo de forte deterioração das condições sanitárias em São Paulo. As condições reuniam: chegada constante de imigrantes, após longas viagens de navios; intenso fluxo de trabalhadores entre Santos, São Paulo e o interior; alojamentos coletivos e desprovidos de saneamento básico; falta de drenagem nas baixadas e precariedade do serviço sanitário – todas as circunstâncias eram propícias à proliferação de doenças contagiosas e, por esse motivo, aumentaram o temor da eclosão de epidemias (BONDUKI, 2011). Nesse ambiente,

A questão sanitária tornou-se, portanto, prioritária para o governo, justificando seu controle sobre o espaço urbano e a moradia dos

trabalhadores. O receio do caos e da desordem, a ameaça que os surtos epidêmicos representavam para a organização econômica, o pânico que um mal desconhecido trazia à população, o prejuízo que a morte de imigrantes recém-chegados causava às finanças públicas [...] e, enfim, o medo da classe dirigente de vir a ser atingida pelas doenças, foram as razões que levaram o Estado a intervir no espaço urbano. (BONDUKI, 2011, p. 30).

O Estado atuou, então, em três frentes: 1) controle sanitário das habitações; 2) legislação e códigos de postura e 3) participação direta em obras de saneamento das baixadas, urbanização da área central e implantação de rede de água e esgoto. (BONDUKI, 2011).

Nesse sentido, a partir do Código de Posturas do Município de São Paulo, de 1886, diversas leis determinaram os tipos e as especificações das habitações operárias<sup>5</sup>– definindo gabarito, desenho, dimensões, cubagem e equipamentos sanitários e proibindo determinadas espécies de alojamento. Entre elas, destaca-se o Código Sanitário de 1894 – estabelecido pelo Decreto Estadual nº. 233 – o qual se tornou um manual dos princípios gerais da higiene pública, sendo seguido por todos os municípios do estado de São Paulo.

O Código, no capítulo que tratava das habitações das classes pobres, proibia terminantemente a construção dos cortiços e estabelecia que as municipalidades atuassem no sentido de eliminar os existentes; determinava a não-tolerância a casas subdivididas – aquelas em que se domiciliavam muitos indivíduos; afirmava que os quartos deveriam ter pelo menos catorze metros cúbicos por indivíduo e, particularmente importante no contexto do presente trabalho, exigia que as vilas operárias fossem estabelecidas fora da aglomeração urbana (SÃO PAULO, 1894).

A regra geral, vigente naquele momento, de não intervenção do Estado na esfera habitacional, assim como no que se refere aos problemas sanitários, também foi quebrada por algumas iniciativas de produção estatal – as quais, como exceções, segundo Bonduki (1994), confirmam a regra. No início do século XX, o Estado implementou grandes intervenções urbanísticas, principalmente no Rio de Janeiro, com urbanização das áreas centrais. Conforme aponta Taschner (1997),

---

<sup>5</sup>Em Salvador, a construção das vilas operárias e os primeiros loteamentos tiveram início a partir de 1925. (VASCONCELOS 2006).

No Rio de Janeiro, grandes obras de renovação urbana, de inspiração haussmaniana, resultaram na demolição de 3.000 unidades habitacionais em cortiços. A população era então de 805 mil pessoas, cerca de 160 mil domicílios. Ou seja, 2% dos domicílios foram demolidos para abertura da Avenida Central em 1906 (TASCHNER, 1997, p.12 apud DENALDI, 2003, p. 11).

Essa remodelação urbanística, denominada Reforma de Passos (1902-1906), devido à destruição de milhares de domicílios levou à expulsão de diversas pessoas da área urbana central – levando-as a ocupar os morros e a constituir as favelas (DENALDI, 2003). É provável que os danos causados à população de baixa renda, expulsa do centro da cidade devido a esse processo de urbanização, tenham levado o Estado a iniciar, embora de forma pouco significativa, as primeiras intervenções no âmbito de política de habitação social no Brasil – ainda que naquele momento não fossem definidas desse modo e nem caracterizadas por alguns entendimentos contemporâneos que sublinham a formatação dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, como a necessidade de participação popular.

Neste contexto, afirma Bonduki (2011), que em 1906 foram construídas 105 unidades habitacionais por iniciativa da Prefeitura do Rio de Janeiro na Rua Salvador de Sá, sendo essas as primeiras moradias promovidas pelo setor público no país. Não havendo vinculação à política habitacional alguma, contudo, tratava-se de uma resposta política às duras críticas que o governo de Pereira Passos vinha sofrendo devido ao despejo de milhares de indivíduos. Considerando a destruição de 3000 unidades, a construção de 105 casas foi ínfima para suprir a necessidade de moradia derivada imediatamente da realização de tal projeto – ou seja, a maior (e expressiva) parte das pessoas se estabeleceu, de fato, na periferia da cidade.

Durante toda a República Velha, a lógica que sustentava a postura do Estado liberal – no que concerne à questão habitacional – se referia ao lema “O governo não deve produzir casas para os operários, mas estimular os particulares a investirem” (BONDUKI, 1994, p. 715). Logo, a visão apontava no sentido de se conceder favores à iniciativa privada, para que ela pudesse produzir moradias mais baratas e, logo, aluguéis mais baixos.

Dessa forma, surgiram, nesse período, várias modalidades de moradia para alojar os setores sociais de baixa e média renda, todas construídas pela iniciativa privada. Entre elas, as mais difundidas foram o cortiço-corredor; o cortiço-casa de cômodos; os vários tipos de vilas e casas geminadas, sendo que a grande maioria

dessas moradias era direcionada para o mercado rentista, ou seja, para aluguel, como o comprovam levantamentos da época: segundo Bonduki (2011), em 1920, apenas 19,1%, e em 1925, 23,8% dos prédios da cidade de São Paulo eram ocupados por proprietários (Boletim do Departamento de Indústria e Comércio). Acredita-se que, anteriormente a 1920, esses números eram ainda menores, uma vez que os trabalhadores só conseguiam se tornar proprietários após décadas de trabalho e poupança (BONDUKI, 2011).

Em 1921, por meio do Decreto nº. 4.403, considerado (não oficialmente) a primeira Lei do Inquilinato, houve a inauguração da primeira fase da legislação sobre tal temática – a qual revelava clara intenção do Estado de não prejudicar os interesses dos locadores. Essa disposição legal congelou os aluguéis, uma vez que vinculou o aumento dos preços estabelecidos ao encarecimento do imposto predial e constituiu-se como uma resposta à crise de moradia e elevação exagerada dos valores dos aluguéis gerada pela conjuntura da I Guerra Mundial – quando o grau de construção decresceu a quase zero (BONDUKI, 1994).

Embora tenha vigorado entre 1921 e 1927, Bonduki (1994) assevera que o decreto teve pouco impacto no mercado, uma vez que não proibia os despejos – de modo que estes se tornaram a ferramenta utilizada pelos locadores para escapar da regulamentação e recompor os valores defasados. Dessa forma, não alterou o funcionamento do mercado de casas para aluguel. Seu principal significado, entretanto, foi marcar um tímido início das restrições, no contexto da locação de imóveis residenciais, ao direito absoluto de propriedade. (BONDUKI, 2011).

Outra iniciativa isolada foi a construção, em Recife, em 1924, da “Fundação A Casa Operária”, órgão do governo do estado do Pernambuco – que tinha por finalidade edificar pequenas casas para pessoas pobres mediante reduzido aluguel –, o qual “[...] parece ser a primeira instituição pública do país a ser criada especificamente para produzir habitação com caráter social” (BONDUKI, 1994). Tal instituição, contudo, construiu apenas 40 casas na cidade.

Não obstante as mencionadas intervenções estatais na esfera habitacional a partir do início do século XX, observa-se que o discurso empreendido pelos setores dominantes, relacionado às condições de vida das cidades, centrou-se, ainda durante bastante tempo, na questão sanitária e em suas implicações sociais, direcionando-se principalmente à questão das habitações construídas para moradia das classes pobres. Nessa perspectiva, [...] “a segregação em termos habitacionais,

constituía-se em uma projeção espacial do processo de estruturação de classes, que iria se aguçar com a inserção da cidade em uma economia de moldes capitalistas” (ROCHA, 1995, p. 155 apud DUARTE, 2011, p. 3). Como se pôde observar,

Na década de 1920, com o avanço do processo industrial, começava a mudar a mentalidade nas principais cidades, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro, simultaneamente ao agravamento da questão habitacional, cujas intervenções ainda se davam através da prática higienista, legitimando a intervenção disciplinadora do Estado na área das edificações urbanas, acentuando os desequilíbrios que a cidade moderna gerava. Esse processo contribuiu para o aparecimento de novos tipos habitacionais populares diferentes dos tradicionais cortiços, habitações coletivas que abrigavam a classe trabalhadora de baixa renda (DUARTE, 2011, p. 3).

Duarte (2011) indica que barracos de madeira ou moradias que tomavam forma em alvenaria, caracterizadas pela autoconstrução, que utilizava material de baixa qualidade, davam nova paisagem aos morros e às periferias das cidades. Abreu (1994), também sobre a temática, declara que no Rio de Janeiro, já na década de 1920, mais de 100 mil pessoas habitavam as favelas. O cenário da época contribuiu de forma definitiva para a formação e consolidação desse tipo de assentamento, principalmente no eixo Rio de Janeiro e São Paulo. Nota-se, ainda, que a ocupação dos morros e das periferias das grandes cidades foi marcada pela ausência de políticas públicas de habitação social para população de baixa renda, obrigando a comunidade a viver em condições precárias e excluídas da cidade formal.

Nesse sentido, o problema da habitação no final do século XIX e início do século XX desenvolveu-se simultaneamente aos primeiros indícios de segregação espacial: o crescimento das cidades e a concentração de trabalhadores ocasionavam diversos problemas, enquanto a segregação social do espaço consolidava uma situação em que os distintos estratos sociais sofriam de forma desigual os efeitos da crise urbana (BONDUKI, 2011).

Com referência a Salvador, Gordilho-Souza (2008) declara que até o século XIX, a segregação habitacional era observada no interior do próprio domicílio. Por força das circunstâncias dos serviços domésticos e da superposição das funções de moradia, comércio e produção (o escravo era a força de trabalho que movimentava

a casa e ampliava ou propiciava a renda dos senhores), demarcavam-se espaços específicos do domicílio para as diferentes funções e para as classes que nele habitavam. Os aposentos dos senhores situavam-se marcadamente separados dos destinados aos escravos, estando os primeiros em locais privilegiados da edificação e os demais nos extremos e residuais da moradia.

Já no final do século XIX, período de grandes transformações na dinâmica econômica e urbana da cidade – quando se instituiu o trabalho livre com a abolição da escravatura, houve a gradativa dispensa da mão-de-obra escrava, o que resulta em outro tipo de separação de classes sociais no espaço habitacional. Essa divisão passa a se manifestar de outras formas, seja no interior do próprio edifício ou em determinados setores da cidade. Esse processo se estabelece, num primeiro momento, com a intensificação da moradia coletiva, quando a classe média, formada por pequenos funcionários e comerciantes, passa a conviver numa mesma edificação, com famílias de menor poder aquisitivo, prestadores de serviços e vendedores avulsos, na maioria, ex-escravos e mulheres pobres.

Neste contexto, em Salvador do final do século XIX surgem novas necessidades habitacionais devido às significativas mudanças na ordem econômica e social, tanto pelo contingente elevado de imigrantes de origem da zona rural, como pela recente abolição da escravatura. Em sua leitura, Gordilho-Souza (2000) afirma que:

a “expulsão” gradativa de antigos escravos das casas dos senhores leva-os a buscar domicílio nos pequenos espaços possíveis de ocupação nessa cidade, que passa a ter seus espaços valorizados como mercadoria imobiliária, intensificando-se, assim, o surgimento de casas de cômodos e cortiços, para os que só podiam pagar aluguel de porções mínimas. Para os mais pobres, não absorvidos na dinâmica econômica da cidade, restava-lhes, como opção, edificar casebres nos arrabaldes, com características ainda rurais, subdividindo roças, ampliando núcleos de pescadores e densificando a ocupação de antigos quilombos, pressionando assim os espaços urbanos e periurbanos existentes, que ainda não estavam valorizados em termos fundiários (GORDILHO-SOUZA, 2000, p.100).

Com o processo de modernização urbana, instaurado no início do século XX, a separação funcional na ocupação do espaço, além de atingir as atividades, isola também pobres e ricos no âmbito da cidade. Esse tipo de segregação, que já havia começado com o surgimento de bairros nobres além dos limites da cidade antiga,

localizados nas cumeadas, acentuou-se com as medidas normativas urbanísticas, a partir de 1926, por meio de instrumentos de manejo do espaço que proibiam a construção de casebres em determinadas áreas da cidade e incentivavam a criação de bairros operários em locais específicos da periferia, onde já se encontravam habitações populares (GORDILHO-SOUZA, 2008).

#### 2.1.2. Segundo Período: Nova República (1931/1934); ditadura Vargas (1937 a 1945) e Terceira República (1945 a 1964)

A partir de 1930, com a ascensão do fascismo e do socialismo, foi criado um clima ideológico amplamente favorável à intervenção do Estado na economia e no provimento aos trabalhadores das condições básicas de sobrevivência, inclusive habitação. No período Vargas, a questão habitacional foi admitida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social, iniciando-se, assim, uma incipiente política habitacional no Brasil (BONDUKI, 1994). Esse foi o momento no qual o fundamento de sustentação política do novo regime teve de ser alterado por meio da incorporação de novos setores sociais – entre os quais, as massas populares urbanas. Bonduki afirma que:

O clima político, econômico e cultural durante a ditadura Vargas (1930-45) colocou em cena o tema da habitação social com uma força jamais vista anteriormente. Num quadro em que todas as questões econômicas tornaram-se preocupação do poder público e das entidades empresariais envolvidas na estratégia de desenvolvimento nacional, o problema da moradia emergiu como aspecto crucial das condições de vida do operariado, pois absorvia porcentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação ideológica dos trabalhadores (BONDUKI, 2011, p.73).

Nesse novo contexto, o problema da moradia tornou-se um tema multidisciplinar, propiciando um novo enfoque, o qual levou não apenas a um diagnóstico sobre as condições habitacionais e os obstáculos para sua melhoria, mas à elaboração de propostas que consideravam aspectos físicos, institucionais, urbanísticos, econômicos, jurídicos, sociais e ideológicos da questão – objetivando prover soluções habitacionais alternativas para a população de baixa renda, sobretudo a casa própria (BONDUKI, 2011).



A ampla gama de profissionais que se envolveu com a questão habitacional então tinha papéis distintos na busca de tais soluções: enquanto os engenheiros buscavam a redução do custo de produção da moradia, os de outras formações tentavam mostrar que a obtenção da moradia digna dependia principalmente da vontade do trabalhador. O discurso enfatizava que a casa própria na periferia, ainda que precária, inacabada e desprovida de infraestrutura, era melhor que cortiço na área central (BONDUKI, 2011).

Segundo Denaldi (2011), citando Parisse (1969), é deste período a ampla intervenção nas favelas no Brasil:

Em 1934, o Decreto n. 268 proíbe a construção ou reconstrução de mocambos no perímetro urbano da cidade de Recife (FINEP/GAP, 1983). Em 1937, o Código de Obras do Rio de Janeiro (Decreto n. 6.006, artigos 347 e 349) previu a eliminação de favelas e a sua substituição por 'núcleos de habitação de tipo mínimo'; proibiu a construção de favelas e a execução de qualquer melhoria nas existentes (PARISSE, 1969, p.32). Outras medidas podem ser citadas, como a elaboração de planos de controle e erradicação de favelas e projetos de remoção. (DENALDI, 2003, p. 12).

Outro importante elemento da conjuntura é representado pelas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), as quais, criadas em meio à regulamentação da previdência social, dariam, na década de 1930, origem aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) – modelos de pensões vinculados a categorias profissionais. Os fundos das CAPs, quando criadas, poderiam ser aplicados somente na aquisição de títulos da dívida pública e na aquisição ou construção de prédios para instalar suas sedes e serviços de saúde (BONDUKI, 2011). Com a Revolução de 1930, estabeleceu-se a possibilidade de utilização desses recursos em programas de habitação social:

Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas normais com os pagamentos de benefícios legais e dos serviços administrativos, tais fundos serão aplicados na aquisição de títulos de renda federal e na construção de casas para os associados das respectivas caixas, com suficiente garantia hipotecária. (BRASIL, 1930, art. 2º).

De fato, não houve efeitos concretos dessa liberação de recursos para investimentos até 1937, quando se buscou, por meio de regulamentação, prover condições para uma atuação expressiva dos IAPs na esfera habitacional (BONDUKI, 2011). Com o Decreto nº. 1.749, de 1937, foram criadas as condições para a

atuação dos IAPs nesse campo – com autorização da criação das carteiras prediais, definição da forma de atuação de cada instituição no setor da habitação e destinação de até metade de suas reservas para o financiamento de construções (BONDUKI, 2011).

Conquanto a importância da utilização dos IAPs para o âmbito habitacional, Bonduki (2011, p. 104) afirma não ser fácil “[...] determinar em que medida as novas normas correspondiam a uma preocupação de ampliar o atendimento social de habitação ou de ampliar a rentabilidade das reservas dos IAPs.” Isso porque, de fato, a redução das taxas de juros e a dilatação dos prazos de pagamento eram favoráveis ao atendimento dos setores de renda mais baixas, até então excluídos do sistema. Por outro lado, contudo, outros aspectos demonstravam o interesse de se destinar recursos de previdência para segmentos de renda mais elevados, visando, assim, a uma rentabilidade maior à obtida por meio dos títulos da dívida pública. Desse modo,

Essa tensão permanente entre uma perspectiva social e outra atuarial, ou seja, garantia futura dos ativos dos institutos de seguridade marcou as atividades das carteiras imobiliárias dos IAPs e, por consequência, o surgimento das políticas públicas de habitação social no Brasil (BONDUKI, 2011, p. 104).

Ainda em 1937, visando à erradicação de favelas, foram criados os “Parques Proletários Provisórios” – alojamentos coletivos construídos com madeira, para onde as famílias removidas das favelas eram direcionadas, permanecendo naqueles locais indefinidamente (DENALDI, 2003). Segundo Denaldi (2003), esse projeto representou uma primeira tentativa de política habitacional, mas não passava de um amontoado de barracos e currais eleitorais – pois somente era destinado a quem tivesse cartão político. Ademais, por fim, foram construídos apenas três Parques, com capacidade para alojar de 7 a 8 mil pessoas, número bastante inferior à população que morava nas favelas, estimada em 300 mil (DENALDI, 2003).

Em 1942, um aparato legal veio compor esse cenário de intervenção do Estado no setor da habitação: a Lei do Inquilinato. Esse Decreto-Lei instituiu o congelamento dos valores locativos e regulamentou as relações entre proprietários e inquilinos. A medida já havia sido adotada em vários países europeus e latino-americanos desde a Primeira Guerra, constituindo-se em um duro golpe contra os

proprietários de casas de aluguel. A justificativa do governo Vargas, ao promulgar a referida lei, era que o Brasil vivia uma situação de emergência devido à Segunda Guerra. Com isso foi possível bloquear as reações negativas (BONDUKI, 2011).

A Lei teve grande impacto social e econômico, por ter representado uma suspensão do direito absoluto de propriedade a partir da visão de que o interesse social supera os mecanismos do mercado – implicando consequências na produção, distribuição e consumo de moradias para população de menor renda (BONDUKI, 1994). Tal política de congelamento dos valores dos aluguéis vigeu até 1964.

Já no início do governo Dutra (1946-1951) houve a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) – por meio do Decreto-Lei nº. 9.218, de 1º de maio de 1946 – mostrando que a questão habitacional no Brasil continuava um tema de relevância naquele cenário. Como constata Bonduki (2011),

[...] após vencer as eleições, Dutra foi ágil em iniciativas na área habitacional. Já na posse do ministro do Trabalho, em fevereiro de 1946, foi anunciada a criação da Fundação da Casa Popular. Em março, o anteprojeto estava pronto para receber sugestões e, em 1º de maio, a FCP foi oficialmente instituída (BONDUKI, 2011, p.116).

A Fundação foi criada com o objetivo de “[...] proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural.” (BRASIL, 1946). Segundo Bonduki (1994), a proposta da FCP revelava objetivos extremamente amplos, “[...] demonstrando até mesmo certa megalomania (ela se propunha a financiar, além de moradia, infra-estrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios)” (BONDUKI, 1994, p. 717-718). Entretanto, revela esse autor que

[...] sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos no período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política. (BONDUKI, 1994, p. 718).

Melo (1991) apud BONDUKI (2011) indica que a implementação das propostas da FCP demandava a centralização gestacional dos recursos acumulados nos IAPs, com a extinção ou centralização de suas carteiras prediais; no entanto, a forte resistência dos IAPs – vinculados aos esquemas populistas dos partidos governistas – e a deposição de Vargas, em 1945, abortaram esse projeto de formulação e implantação de uma política nacional de habitação.

Todavia, a falha da Fundação da Casa Popular como órgão central e coordenador de uma emergente política habitacional não ofusca o fato de que sua criação, como primeira instituição nacional direcionada exclusivamente ao provimento de habitação para a população de baixa renda, representou o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha que enfrentar, por meio de intervenção direta, o problema de falta de moradias (BONDUKI, 2011). Embora tenham sido os IAPs anteriores à FCP, eles não objetivam especificamente tratar a questão da habitação, eram, de fato, instituições previdenciárias, as quais, assim sendo, agiam dentro de uma lógica marcada pela necessidade de se investir os fundos de reserva da Previdência Social para manter seu valor (BONDUKI, 2011).

Apesar de todas as ressalvas que se pode fazer à forma como foram formuladas e executadas essas intervenções na esfera habitacional, Bonduki (2011) sustenta que a Era Vargas marcou o surgimento da habitação social no Brasil com a produção de habitação pelos IAPs e pela FCP. Entre 1937 e 1964 (momento que antecede a criação do BNH), excluindo-se os financiamentos de classe média, os IAPs e a FCP produziram cerca de 143 mil unidades habitacionais – média de 5,3 mil por ano.

É importante lembrar que, no que se refere especificamente à Bahia, no período Vargas (1930-1954) houve a implantação dos conjuntos habitacionais correspondentes ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) e ao Instituto de Assistência e Previdência do Servidor do Estado da Bahia (IAPSEB) (VASCONCELOS, 2006).

Entre o fim do governo Dutra, em 1951, e o surgimento do governo militar, em 1964, poucas ações podem ser registradas no segmento habitacional, em completa oposição ao período Vargas-Dutra. Todavia, deve-se ressaltar que em 1963 teve início no Brasil o Movimento pela Reforma Urbana, no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB. Entre as propostas do SHRU, particular destaque foi dado no documento final à

criação de uma nova estrutura institucional, com um órgão central encarregado da questão urbana e habitacional, com fontes específicas de recursos concentradas em um Fundo Nacional de Habitação, a serem investidos de acordo com os critérios estabelecidos nos planos nacionais.

Para a efetivação desta proposta foi elaborado um Anteprojeto de Lei de Reforma Urbana, que propunha a criação do Banco Nacional de Habitação, do Plano Nacional de Habitação e também do Plano Emergencial para as habitações "subnormais". Este anteprojeto de lei foi transformado no Projeto de Lei n.º 87, de 1963, apresentado pelo Deputado Floriceno Paixão ao Congresso Nacional, que propunha a formulação do Plano Nacional de Habitação (PNH), a criação do Conselho Nacional de Habitação (CNH) e a instituição do Fundo Nacional de Habitação (FNH), reformulando a legislação relativa à Fundação da Casa Popular (FCP) e centralizando os recursos disponíveis para o setor. A atualidade destas propostas – que apenas no início do século XXI, depois de muita luta, estão começando a ser implementadas – mostra como o SHRU foi ousado na criação dos instrumentos técnicos e administrativos necessários para equacionar os problemas de moradia nos centros urbanos (BONDUKI; KOURY, 2007).

As propostas apresentadas pelo SHRU anteciparam em vários aspectos o que se propôs após o golpe de 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) – sobretudo nos aspectos que não entravam em choque com o caráter conservador do regime. A reformulação da ação habitacional no país requeria um novo quadro institucional, pois o quadro político do período pré-64 obstaculizava transformações mais profundas, que já tinham sido tentadas em outras oportunidades. Assim, contraditoriamente, a profunda transformação imposta à força pelos militares criou um ambiente favorável à implementação de algumas propostas surgidas no SHRU, como a criação do BNH e do Serfhau (BONDUKI; KOURY, 2007)

No entanto, boa parte das propostas do Seminário não prosperou na época, sendo retomadas apenas duas décadas depois, na redemocratização, com a atuação do Movimento Nacional da Reforma Urbana (junto à Constituinte de 1988) e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, conforme será exposto no item 2.2. A recuperação histórica do SHRU permitiu o resgate de um momento em que a contribuição dos arquitetos esteve voltada à criação de uma política nacional de

habitação e à instituição de instrumentos de reforma urbana como elementos fundamentais para garantir o direito à arquitetura (BONDUKI; KOURY, 2007).

### 2.1.3 Terceiro Período – Governo Militar: 1964 a 1986

No período militar, o Governo Federal instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) através da Lei n.º 4.380 de 21 de agosto de 1964, com o objetivo de coordenar a política habitacional; apoiar a iniciativa privada, estimulando a construção de moradias populares; financiar a aquisição da casa própria e aumentar o investimento na indústria de construção civil (BRASIL, 1964).

Santos (1999) nota que a situação do setor habitacional brasileiro imediatamente anterior ao SFH era bastante grave. Havia um enorme crescimento da demanda por habitações urbanas, paralelamente a um contexto de forte inibição dos investimentos na área – devido à forte aceleração inflacionária, à fixação das taxas de juros nominais e às leis populistas no mercado de aluguéis. Tais circunstâncias criaram um enorme déficit habitacional no período – estimado em oito milhões de habitações (IBMEC, 1974 apud SANTOS, 1999). O artigo 1º da Lei n.º 4.380/1964 identifica a proposta:

O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda. (BRASIL, 1964).

A respeito da utilização dos recursos, declara:

Art. 4º Terão prioridade na aplicação dos recursos:

I - a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação;

II - os projetos municipais ou estaduais que com as ofertas de terrenos já urbanizados e dotados dos necessários melhoramentos, permitirem o início imediato da construção de habitações;

III - os projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção de casa própria;

- IV - os projetos da iniciativa privada que contribuam para a solução de problemas habitacionais;
- V - a construção de moradia a população rural. (BRASIL 1964).

### O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) constituía

[...] um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, cuja ideia central era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos (caracteristicamente de longo prazo), mesmo em uma economia cronicamente inflacionária. (SANTOS, 1999, p. 10).

As fontes dos recursos do SFH eram basicamente duas: 1) a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), ou seja, o conjunto das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e 2) a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Logo, observa-se que “os imóveis eram tidos como ativos seguros para lastrear os passivos assumidos com depositantes livres (em cadernetas ou letras imobiliárias) ou compulsórios (FGTS).” (ABDALLA, 1995, p.11).

O BNH era o órgão central desse sistema, sendo responsável pelo gerenciamento do FGTS, pela normatização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança e pela definição das condições de financiamento das moradias para os consumidores finais (SANTOS, 1999). Ademais, tinha como função manter a liquidez do sistema diante de dificuldades conjunturais, como problemas com a captação das poupanças voluntárias no curto prazo ou de elevações temporárias dos índices de inadimplência dos mutuários (SANTOS, 1999). Ou seja, o BNH era o órgão regulador por meio de uma mistura de papéis semelhantes aos do Banco Central (ABDALLA, 1995).

Durante os 22 anos de funcionamento do BNH foram construídas 4,3 milhões de unidades habitacionais, permanecendo o SFH atuando com o financiamento de aproximadamente 6,5 milhões de habitações (ESPINOSA; BONDUKI, 2012). Santos (1999) afirma ser praticamente consensual na literatura a visão de que o SFH teve desempenho bastante significativo ao longo do regime militar. Todavia, o sistema foi incapaz de atender às populações de baixa renda, considerando-se que somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da

existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social (SANTOS, 1999).

A inconsistência de se cumprir o objetivo que justificou sua criação foi resultado do seu desenho institucional, que favoreceu a população de renda média e o funcionário público. Esse mesmo modelo institucional também atuava negativamente devido a seu alto grau de centralização e uniformização das soluções em todo o território nacional. Ademais, a desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas populares e pela implantação da infraestrutura urbana também foi apontada como ponto crítico, bem como a construção de grandes conjuntos como forma de baratear o custo das moradias – geralmente implantados em locais distantes e sem infra-estrutura. Por fim, destaca-se um modelo financeiro que se revelou inadequado em uma economia com processo inflacionário, tendo esse órgão sido extinto em 1986 (CARDOSO; ARAÚJO; GHILARDI, 2009).

O Sistema de Habitação, a partir de 1987, passou a ser vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), e posteriormente a outros órgãos. Após passar por inúmeros Ministérios e Secretarias, a política nacional de habitação vivenciou um processo de descontinuidade e total paralisação, levando a população demandante de políticas públicas de habitação de interesse social ao estado de abandono.

## **2.2. Os novos marcos regulatórios para o reordenamento jurídico das políticas públicas de habitação de interesse social no Brasil**

A gestão tecnocrática imposta pelo Estado no período militar alimentou um processo que resultou num sistema de gestão pública de habitação caracterizado, de um lado, pela apropriação privada dos investimentos públicos e, de outro, pela exclusão socioespacial de grande parte da população demandante de habitação de interesse social, forçando-os a ocupar áreas de risco, favelas e loteamentos periféricos. Para Bassul (2010), as demandas sociais pelo suprimento dessas carências resultaram na organização popular de grupos de pressão, que passaram a exigir iniciativas do poder público.

Como resultado da atuação desses grupos surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), com a participação do Instituto dos Arquitetos do Brasil



(IAB), sociedade civil organizada, igrejas, partidos políticos, sindicatos e outros, movimento este, que representa um marco para reforma urbana. Deve-se registrar que esse movimento, no Brasil, remonta à década de 1960, tendo sido abortado pelo golpe militar de 1964. Os princípios fundamentais da reforma urbana são: a valorização da função social da propriedade; a prioridade do direito de moradia sobre o direito de propriedade; o combate à especulação imobiliária; o respeito às características socioespaciais de cada comunidade e o incentivo à participação comunitária.

Semeado por debates e embates, esse ideário ganhou corpo conceitual e maior consistência política no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, cujo regimento não apenas previa a realização de audiências públicas como também, admitia a apresentação de proposta de iniciativa popular (BASSUL, 2010). Bassul afirma que:

O tema da política urbana incorporou-se ao processo constituinte com maior expressão social, o que ensejou seu reconhecimento político. Fruto da Constituição promulgada em 1988, o Estatuto da Cidade, aprovado treze anos mais depois, trouxe aplicabilidade às normas constitucionais, especialmente em relação aos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana (BASSUL, 2010, p.72).

A Constituição Federal de 1988 reafirmou a relevância da habitação, tendo garantido a moradia como um direito social (art. 6º) e instituído como competência do Estado a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais (art. 23). Com a CF de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização, um dos pontos principais do modelo proposto, ganha base para se efetivar. Dentro do processo de descentralização se estabelece uma definição de competências, passando a ser atribuição dos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais, dentre eles o de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição constitucional (BRASIL, 2004). Ademais, os artigos 182 e 183 da CF estabelecem a função social da propriedade, que só foi regulamentada em 2001, por ocasião da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257), que define diretrizes gerais da política urbana e habitacional.

O conteúdo dessa lei está diretamente relacionado ao Projeto Moradia, elaborado pelo Instituto Cidadania, a partir de 1999. Durante um ano esse Instituto promoveu diversas reuniões técnicas e seminários com vários segmentos da sociedade envolvidos com o tema, recolhendo propostas e debatendo alternativas (BONDUKI, 2009). Lançado em 2000, o Projeto resultou em uma proposta para reconstruir as cidades brasileiras deterioradas pela ocupação irregular do solo – resultado da falta de alternativas habitacionais para a maior parte da população – e suas consequências, indicando ações com o envolvimento das três esferas de governo, a sociedade civil organizada e as representações empresariais (INSTITUTO CIDADANIA, 2000).

O Projeto previu um amplo diagnóstico para identificar as reais necessidades habitacionais, definiu estratégias, princípios e diretrizes. Prospectaram-se a criação de marcos legais (como uma lei que instituísse o Fundo Nacional de Habitação) e o estabelecimento de um Sistema Nacional de Habitação – formado pelos três entes da Federação, que atuariam sob a coordenação de um novo Ministério (Cidades) – propondo, desse modo, uma Nova Política Nacional de Habitação para enfrentar o grande desafio de superar o déficit habitacional.

Visando a um melhor aproveitamento dos recursos destinados à redução do déficit habitacional, que atinge quase a totalidade da população de baixa renda, e evitar a concentração dos recursos em benefício de uma classe privilegiada, o Projeto Moradia, de forma inovadora, propôs que as prefeituras fossem obrigadas a elaborar Planos de Ação e Planos de Moradia Integrados e que especificassem os investimentos e as obras destinadas às diversas regiões da cidade, com o duplo objetivo de racionalizar a ocupação do solo e assegurar a oferta de serviços essenciais à população.

Além da obrigatoriedade dos Planos Locais, o Projeto recomendou ainda a elaboração de Projetos de Desenvolvimento Regional, a fim de evitar a chamada “guerra fiscal”, que induz os Estados e municípios a grandes perdas de recursos, com prejuízos a toda a população; previu, ainda, o controle social e a participação coletiva por intermédio dos Conselhos a serem formados para o devido acompanhamento dos planos e projetos, sugerindo, ainda, o Orçamento Participativo (INSTITUTO CIDADANIA, 2000). O Projeto Moradia enfatizava, ainda, a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade para facilitar e baratear o acesso à terra, combatendo a especulação com imóveis ociosos. Assim, consolidou-se a

noção de que a questão da habitação não podia ser enfrentada sem uma forte intervenção no mercado fundiário, de modo articulado com a questão urbana (BONDUKI, 2009).

A repercussão das proposições e reflexões contidas no Projeto Moradia teve rebatimento não apenas no texto constitucional, como exposto acima, mas também na definição e instituição do novo sistema habitacional, implementado a partir de 2003, conforme expôs Maricato (2005):

Essa construção foi inspirada na tese desenvolvida no Projeto Moradia, elaborado no ano de 2000, no Instituto Cidadania, que previa também a construção do Ministério das Cidades e a elaboração de uma Política Urbana com as propostas setoriais de saneamento, transporte/trânsito e planejamento territorial além da habitação. A estrutura da tese é relativamente simples e óbvia apesar de original: ampliar o mercado privado (restrito ao segmento de luxo) para que este atenda a classe média e concentrar os recursos financeiros que estão sob gestão federal nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 salários mínimos onde se concentra 92% do déficit habitacional e a grande maioria da população brasileira (MARICATO, 2005, p.1).

Essas questões, conforme exposto anteriormente, foram regulamentadas pelo Estatuto da Cidade – Lei n.º 10.257, 10 de julho de 2001. É importante ressaltar que a promulgação dessa lei, treze anos após a CF, só tornou-se possível em decorrência da ampla mobilização popular, catalisada pelo Movimento pela Reforma Urbana, centrado no direito à cidade e à moradia. A Lei estabelece normas de ordem pública e de interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, buscando cumprir a função social da propriedade e da cidade. Como se pode constatar no artigo 2º:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o **direito à terra urbana, à moradia**, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da 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;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, [...]

[...]

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – **regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda** mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Definem-se, enquanto instrumentos para alcance dos objetivos estabelecidos, planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal; institutos tributários

e financeiros; institutos jurídicos e políticos; estudo prévio de impacto ambiental e estudo prévio de impacto de vizinhança.

No que se refere à organização no âmbito municipal, destaca-se a utilização de: plano diretor; disciplina do parcelamento, uso e 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. No que diz respeito aos institutos financeiros e tributários, a lei menciona: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Em relação aos institutos jurídicos e políticos, cita-se no artigo 4º, inciso V:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;**
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;**
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;**
- s) referendo popular e plebiscito;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
- u) legitimação de posse. (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Observa-se que o Estatuto da Cidade, portanto, instituiu como fundamentos da política urbana brasileira a sustentabilidade das cidades, a gestão democrática – participação popular –, a cooperação entre governo, esfera privada e outros setores da sociedade e o planejamento do desenvolvimento. Diante do exposto, é possível afirmar que apesar dos resultados insignificantes nas intervenções em políticas públicas de habitação em todo território nacional, após a extinção do BNH, tem-se, com a promulgação da Lei n.º 10.257/2001, a mobilização do governo federal para implantar uma nova política nacional de habitação, a qual se materializa, a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e outras intervenções.

A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, transformou a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) no Ministério das Cidades, o qual foi incumbido das seguintes competências, conforme disposto no artigo 27:

- 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; (BRASIL, 2003, grifo nosso).

Anteriormente à criação do Ministério das Cidades, o governo federal não dispunha de um programa de ação específico e norteador da política habitacional no Brasil, deixando uma grande lacuna, que obrigatoriamente teve que ser ocupada pelos estados e municípios brasileiros. Essa interiorização dos investimentos e ações no âmbito habitacional levou os municípios a elaborarem planos próprios de ação na área urbana e de habitação. A criação do Ministério das Cidades, assim, representou o reconhecimento de que os desafios urbanos do país devem ser tratados como política de Estado (BRASIL, 2004).

Em outubro de 2003, foi realizada a Conferência Nacional das Cidades<sup>6</sup>, que definiu diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento e seus componentes setoriais e elegeu o Conselho das Cidades – atualmente a principal instância de debate dos temas relativos às cidades brasileiras (BRASIL, 2004).

---

<sup>6</sup>Além da 1ª Conferência das Cidades de 2003, que teve como tema “*Cidade para Todos: construindo uma política democrática e integrada para as cidades*”, foram realizadas a 2ª Conferência, em 2005 (*Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU*); a 3ª Conferência, em 2007 (*Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social*); e a 4ª Conferência, em 2010 (“*Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social*”). Em 2013 está prevista a realização da 5ª Conferência Nacional das Cidades com o tema “*Quem Muda A Cidade Somos Nós: Reforma Urbana Já*”, a qual tem como objetivo principal a operacionalização do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano mediante a sua transformação em lei.

A (nova) Política Nacional de Habitação (PNH), apresentada em novembro de 2004, foi elaborada ao longo desse mesmo ano e contou com a participação de vários atores em diversos seminários (BRASIL, 2004). A partir de então, passou a haver um suporte estrutural, em âmbito federal, ao provimento de políticas públicas voltadas para habitação de interesse social. A PNH visa coerência com a CF de 1988 e com o Estatuto da Cidade, prevendo a provisão das condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social, como também, para promover a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, a regularização fundiária, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2004).

Nesse contexto, de extrema importância no cenário aqui apresentado foi a aprovação da Lei nº 11.124, de 11 de junho de 2005, que estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS), e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS, tendo sido resultado do trabalho conjunto do Ministério das Cidades (2003), Conselho das Cidades (2004) e da luta dos movimentos sociais pelo direito à moradia e pela reforma urbana. Conforme o art. 2º da referida lei, o SNHIS foi instituído com o objetivo de:

- I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, viabilizando e promovendo o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação. (BRASIL, 2005).

Com a estruturação da nova Política Nacional de Habitação (PNH) e do Sistema Nacional de Habitação (SNH), abriu-se uma nova perspectiva para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro através de planejamento, diretrizes e ações articuladas da União, Estados e Municípios, com vistas à construção de novas moradias, reforma de moradias inadequadas e inserção dos assentamentos precários ao meio urbano, por meio da construção de equipamentos públicos para a melhoria da qualidade de vida da população. Para tanto, a Lei Federal nº. 11.124/05 determinou que a adesão ao SNHIS seja condição indispensável para que estados e municípios tenham acesso aos recursos do FNHIS, além de serem obrigados a

elaborar seus Planos de Habitação de Interesse Social e instituir o Fundo de Habitação de Interesse Social, com a participação da sociedade civil organizada (DENALDI; LEITÃO; AKAISHI, 2007). A estratégia de fortalecimento do FNHIS foi voltada a um marketing junto aos estados e municípios visando adesão ao sistema.

Vale destacar que a obrigatoriedade de elaboração do PLHIS para acesso aos recursos do Fundo Nacional, mais do que uma normativa institucional, buscava associar a demanda por recursos financeiros às demandas habitacionais efetivas dos respectivos municípios, definidas a partir da construção coletiva dos respectivos Planos Locais, as quais deveriam estar associadas à previsão de aporte de recursos financeiros. Tratava-se, pois da previsão da articulação entre os diversos níveis de governo.

Nesse sentido, os PLHIS, juntamente com os Planos Diretores Municipais, se traduzem em importantes ferramentas de políticas públicas, quando bem conduzidos. Esses instrumentos são resultado de mais de meio século de luta dos movimentos sociais pró-moradia, com destaque para as entidades representativas do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) - que teve como marco histórico o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), em 1963, assunto tratado neste trabalho, que destacou em suas proposições a necessidade imperiosa, já naquela época, de um planejamento urbano nacional.

Além disso, outras proposições de movimentos populares persistiram ao longo dos últimos anos, dentre as quais o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que resultou na Emenda Popular da Reforma Urbana, parcialmente aprovada na Constituição Federal de 1988, cujo resultado ensejou nos arts. 182 e 183 da Constituição, que trata da função social da propriedade urbana. Todas estas questões foram tratadas no Projeto Moradia, que deu origem à base da atual Política Nacional de Habitação.

Nesse sentido, o PLHIS, quando conduzido de modo a respeitar os ditames da Lei 11.124/2005, em especial com a participação popular, representa um instrumento valioso de planejamento urbano local, servindo de referência para a construção de uma política de habitação de interesse social a nível nacional.

Destaca-se mais recentemente a instituição pelo governo federal da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe, entre outras providências, sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O PMCMV de acordo com a Lei nº



11.977/2009, com nova redação dada pela Lei nº 12.424/2011, está dividido em dois subprogramas, conforme disposto nos artigos 4º e 11:

Art. 4º. O Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos;

Art. 11º. O Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais. (BRASIL, 2011).

De acordo com Lopes (2012), no âmbito da habitação urbana, a finalidade do PMCMV é criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais e a requalificação de imóveis urbanos. A autora afirma ainda, que:

A implantação dos empreendimentos no âmbito do PNHU deve observar a regulamentação do Ministério das Cidades, além de atender os seguintes requisitos (art. 6º):

(1) o terreno deve ser localizado em malha urbana ou área de expansão, conforme requisito fixado pelo Ministério das Cidades, observado o plano diretor do município;

(2) adequação ambiental do projeto e previsão de infraestrutura básica de água, energia elétrica e vias de acesso (LOPES, 2012, p. 296).

Já o PNHR refere-se à intervenção em área rural por intermédio de operações de repasse de recursos do orçamento geral da União, ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

Deve-se ressaltar que a instituição da Lei do PMCMV, a despeito do avanço referente à temática da regularização fundiária, representou uma ruptura no processo de implementação da Política Nacional de Habitação, haja vista que se tratou, de um modo geral, de uma política econômica anti-cíclica, em decorrência da crise financeira internacional, com foco no fomento à indústria da construção civil, mediante a ampliação da produção habitacional para a faixa de renda de até 10 salários mínimos. Desconsidera, assim, a dimensão da habitação social, tratando a habitação apenas como um produto para consumo, bem como o processo democrático de definição de prioridades e diretrizes, essência do Plano Nacional de Habitação e dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social. A crítica referente ao PMCMV é sintetizada por CARDOSO (2013) em sete pontos:

(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido aos setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. (CARDOSO, 2013, p. 44).

No que se refere especificamente à Bahia, a Lei nº 11.041, de 07 de maio de 2008, instituiu a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS e SEHIS), criando o Fundo Estadual de Interesse Social e dando outras providências. Segundo o artigo 1º da referida lei,

Fica instituída a Política Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS, a qual reger-se-á pelas disposições desta Lei e de seus regulamentos e tem por finalidade orientar planos, programas, projetos e ações dos órgãos e entidades que compõem o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social - SEHIS, de modo a proporcionar à população de baixa renda o acesso à moradia digna. (BAHIA, 2008).

Em consonância com a Lei 11.124/2005, que criou o SNHIS e definiu as normas e regulamentos para Política Nacional de Habitação, e em cumprimento à referida lei, o Plano Estadual de Habitação (PLANEHAB)<sup>7</sup> funciona como um instrumento de implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) - que tem como princípio fundamental enfrentar o déficit habitacional, garantindo moradia digna para a população, por meio da provisão de unidades habitacionais articuladas com acesso a infraestrutura e equipamentos de saúde, transporte, educação e lazer (SEDUR, 2013).

São os seguintes os objetivos do PLANEHAB: disseminar, discutir e compartilhar com os técnicos municipais e sociedade civil organizada a metodologia concernente ao Plano; fazer o diagnóstico socioeconômico e do déficit habitacional e definir as diretrizes e ação, bem como, identificar a problemática que envolve a regularização fundiária, a fim de estabelecer as metas para as políticas públicas de Habitação de Interesse Social em todo território do Estado da Bahia. O Gráfico 01 identifica que do total de 26 municípios que compõem o Território de Identidade 05

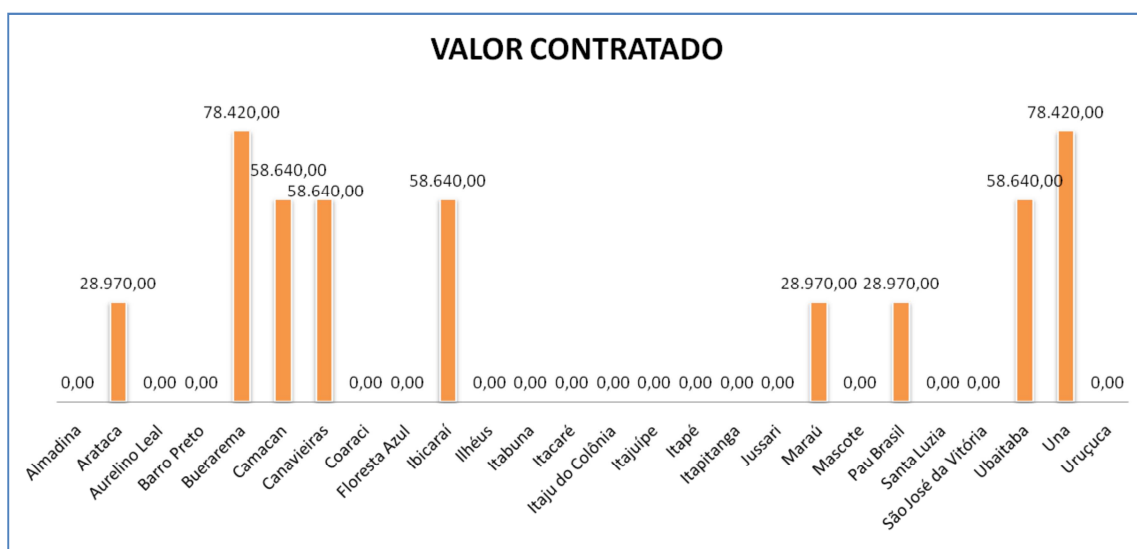
---

<sup>7</sup>Para a elaboração do PEHIS, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) contratou empresa especializada em planejamento urbano, denominada Grupo Técnico de Apoio (GTA).

Litoral Sul, apenas nove aderiram ao PLHIS(Arataka, Buerarema, Camacã, Canavieiras, Ibicaraí, Maraú, Pau Brasil, Ubaitaba e Una)e a Figura 01 identifica aqueles que concluíram Planos (Arataka, Buerarema, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Ibicaraí, Ilhéus, Itacaré, Itapitanga, Jussari, Maraú, Pau Brasil, São José da Vitória, Ubaitaba e Una).

Para tanto, houve mobilização de toda a comunidade envolvida com a questão da HIS, inclusive com a participação das comunidades tradicionais, com abrangência nos 26 Territórios de Identidade do Estado. No caso de Camacã, objeto deste estudo, a Oficina Temática Regional do PLANEHAB foi realizada nos dias 08 e 09 de agosto de 2011, conforme Figura 02.

Gráfico 01 – Municípios do Litoral de Identidade 05 Sul (Itabuna-Ilhéus)– Valor contratado para elaboração do PLHIS



Fonte: SEDUR, 2011

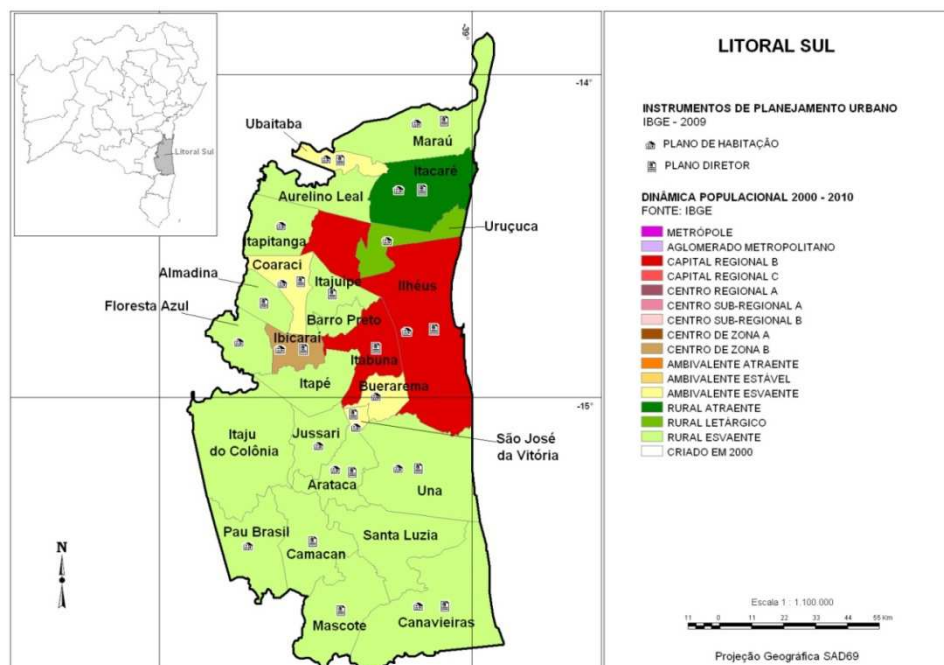
De acordo com a SEDUR (2012), o PLANEHAB deve ser elaborado através de um processo participativo a fim de que sejam incorporadas necessidades das mais diferentes camadas sociais. Conforme tais parâmetros foram realizados 24 atividades envolvendo representações de todos os municípios baianos (SEDUR,2012).

Como resultado deste trabalho, foram definidas durante a realização das Oficinas Temáticas Regionais, as principais recomendações do Planehab, bem como as diretrizes correlatas da PEHIS, contemplando os seguintes itens: Déficit

habitacional e democratização da terra urbanizada; Estratégias de desenvolvimento e articulação das políticas; Formulação das políticas e programas; Fortalecimento Institucional; Comunidades especiais; Regularização Fundiária; Urbanização integrada de assentamentos precários.<sup>8</sup>

Como resultado de toda essa articulação que compõe o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, prevê-se que a PEHIS terá papel preponderante para a implementação da política de habitação de interesse social no âmbito estadual, sendo parâmetro para a concretização da política de habitação social na esfera municipal.

Figura 01– Municípios do Estado da Bahia que concluíram o PLHIS (2009)



Fonte: SEDUR, 2011

<sup>8</sup> O detalhamento destes itens constam do Anexo 1.

Figura 02 - Reunião Temática Território de Identidade 05- Litoral Sul Itabuna/Ilhéus



Fonte: SEDUR/2011

### 2.2.1. Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) é um instrumento de implementação do SNHIS, em conformidade com o que foi instituído pela Lei nº 11.124/2005, a qual, conforme exposto anteriormente, objetiva promover o planejamento das ações do setor habitacional em todo território nacional, mediante a integração com os três níveis de governo, de forma a garantir o acesso à moradia digna a toda população, prioritariamente às famílias com renda de até três salários mínimos mensais, com a participação dos agentes dos movimentos pró-moradia, da sociedade civil organizada e entidades envolvidas com a questão da habitação de interesse social. A adesão de estados e municípios ao SNHIS é condição necessária para o acesso aos recursos do FNHIS. Nesse sentido, afirma DENALDI et al (2011) que o PLHIS pode ser considerado um dos instrumentos de implantação do referido sistema e do planejamento das ações municipais no setor habitacional, de forma a garantir sua articulação com a PNH e com a política urbana e fundiária municipal.

Com a promulgação da CF de 1988, tem-se a ampliação da autonomia da esfera pública municipal, permitindo avanços importantes para os gestores municipais com visão progressista. Para respaldar tal autonomia, ficou instituída na

Carta Magna que o poder público municipal passou a ser o principal responsável pela formulação, implementação e permanente controle da política urbana local, estabelecida no Plano Diretor. Com tal finalidade, o art. 182, estabelece que

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 (BRASIL,1988).

Os conteúdos e procedimentos para elaboração do PLHIS foram estabelecidos no documento “Guia de Adesão ao SNHIS”, produzido pela Secretaria Nacional de Habitação, em 2008. Os municípios que obtiveram recursos do FNHIS para a elaboração de seus planos de habitação necessariamente deveriam tratar destes conteúdos e observar estes procedimentos, conforme a Resolução nº 04/2006.

O Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS) aprovou em 2006, por meio da Resolução nº 04, a ação “Apoio à Elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social”, priorizando a alocação dos recursos do FNHIS para os planos de habitação. A Resolução nº 09/2007 do CGFNHIS integrou tal ação ao orçamento do FNHIS para o Plano Plurianual (PPA) 2008/2011, e a Resolução nº 13/2007 destinou 3% dos recursos do Fundo para apoio aos planos (DENALDI et al., 2011).

O Guia de Adesão ao SNHIS define a elaboração do PLHIS em três etapas que serão detalhadas no Capítulo 3. São elas: Proposta Metodológica, Diagnóstico Habitacional e Estratégia de Ação. Prevê-se com o PLHIS a elaboração de um planejamento no qual será definido um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação que nortearão as políticas públicas habitacionais de âmbito municipal, visando à redução do déficit habitacional quantitativo e qualitativo e à inserção urbana dos assentamentos precários e a regularização fundiária.

Além disso, o Guia de Adesão ao SNHIS serviu de base para a Secretaria Nacional de Habitação traçar mecanismos de treinamento e capacitação do público envolvido com a questão habitacional (técnicos municipais, empregados da Caixa Econômica Federal (CEF), consultorias, ONGs e representantes de organizações sociais), e, posteriormente, em 2009, organizar e disponibilizar o “Curso a Distância (EAD)”. Segundo Denaldi (2011), o curso capacitou 4.660 alunos distribuídos por todo país.

É possível afirmar que o Curso à Distância promovido pelo Ministério das Cidades reúne em seu conteúdo a base metodológica para a elaboração dos PLHIS em todo o país, não respeitando, muitas vezes, especificidades regionais. Dificultase, assim, a eficiência do levantamento do diagnóstico, que é a base para a identificação dos indicadores – principalmente no que concerne à leitura para a definição do déficit quantitativo e qualitativo, moradias inadequadas. Com isso, têm-se desvios importantes para a definição das metas para a reposição e melhoria dos assentamentos precários, demandando, dessa forma, um novo alinhamento da metodologia junto aos atores envolvidos com a elaboração dos PLHIS, principalmente com os técnicos do Ministério das Cidades, empregados da CEF, técnicos municipais e técnicos das consultorias. Nesse sentido, o tratamento da questão é imprescindível para dar celeridade na elaboração dos PLHIS em todas as esferas.

Os prazos para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), bem como o cumprimento das normas e procedimentos relacionados ao sistema, com ênfase para a elaboração do PLHIS, foram adiados inúmeras vezes. As prorrogações e as normas acerca do novo sistema foram especialmente regulamentadas pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS), por meio da Resolução nº 02/2006, que definiu os seguintes prazos de adesão:

- até 31 de dezembro de 2007, nos casos de estados, do Distrito Federal e de municípios com população superior a vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes;

- até 31 de dezembro de 2007, para efeito de constituição dos conselhos e fundos, nos casos de municípios com população até vinte mil habitantes e não integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes;

- até 31 de dezembro de 2009, para efeito de apresentação de plano habitacional, nos casos de municípios com população até vinte mil habitantes e não integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes.

Desde então ocorreram inúmeras prorrogações através de Resoluções do CGFHIS até 31/11/2011. Recentemente, definiu-se o prazo de 31 de dezembro de 2012, para finalização dos PLHIS, por meio da Resolução nº 48/2011, que se encontra em vigor.

Em sua longa trajetória de estudo e avaliação dos PLHIS, Denaldi (2011) afirma:

Essas inúmeras prorrogações se devem às necessidades de ajuste do governo federal diante das dificuldades enfrentadas pelos municípios na elaboração de PLHIS, o que dentre outros fatores, decorrem das fragilidades institucionais locais, da falta de cultura de planejamento no setor habitacional e revelam, sobretudo, a necessidade permanente de realização de ações de capacitação. (DENALDI et al., 2011, p.7).

Apesar do avanço representado pelos Planos Locais de Habitação de Interesse social, como um importante instrumento de planejamento na área de habitação, é notório que os municípios não atribuem a devida importância aos mesmos, bem como aos Planos Diretores Municipais. Em muitos casos, o poder público municipal desconhece sua existência e, quando os conhece, não os utiliza. Muitos Planos são elaborados por agentes externos, do conhecimento dos técnicos municipais, somente para cumprir a legislação, visando evitar impedimentos no acesso aos recursos oriundos do governo federal, para determinados programas nos quais há a exigibilidade de tais planos.

De um modo geral, pode-se constatar que mesmo quando esses planos são elaborados com rigor técnico, e com a devida participação dos agentes sociais, o “gestor de plantão” utiliza todos os meios possíveis para não aplicá-los, com o intuito de não ferir interesses dos grupos corporativos que detêm o poder econômico local, principalmente daqueles que financiaram a sua campanha eleitoral.

Até que haja, pois, uma mudança de postura dos gestores públicos é atribuição do governo federal, como estruturador da PNH, promover ação de divulgação dessa política de planejamento urbano com o envolvimento das instituições de ensino e pesquisa, representantes das instituições da sociedade civil organizada envolvida nesta questão e entidades representativas dos municípios, contribuindo para desenvolver uma nova mentalidade no sentido de promover as boas práticas de políticas de habitação de interesse social. De um lado, as instituições de ensino e pesquisa disseminando as técnicas de planejamento e avaliação das políticas, do outro lado os usuários mostrando suas reais necessidades, e, finalmente, o executivo contribuindo com os recursos técnicos, recursos humanos e financeiros para a consolidação da política social.





### **CAPÍTULO 3**

#### **O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS) DE CAMACÃ/BA**

O presente capítulo tem por objetivo analisar o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) na cidade de Camacã/BA, no período de 2010 a 2012, em consonância à Política Nacional de Habitação implementada pelo Ministério das Cidades a partir de 2003, conforme Lei Federal nº. 11.124, de 16 de junho de 2005.

A cidade de Camacã é sede do município do mesmo nome e integra a Microrregião Itabuna-Ilhéus, ao sul do estado da Bahia. Sua história foi centrada na produção, comercialização e exportação de cacau, uma atividade que lhe tem servido como sustentáculo econômico. A escolha do município de Camacã como estudo de caso decorre do fato de que este apresenta as características básicas de uma cidade de pequeno porte, a chamada “cidade pequena”. Como a maior parte dos municípios brasileiros se encaixa nessa categoria, acredita-se que as reflexões produzidas para Camacã/BA poderão elucidar questões comuns a diversas localidades. Ademais, é possível observar a escassez de reflexões críticas a respeito do processo recente de elaboração de planos de habitação nas cidades de pequeno porte, sobretudo no estado da Bahia.

Para tanto, utilizou-se como metodologia o levantamento de dados junto ao Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE) e à Fundação João Pinheiro (FJP), bem como o levantamento bibliográfico referente aos marcos regulatórios representados pelas leis e Instruções Normativas instituídas pelo Ministério das Cidades (MCidades). Consideram-se, igualmente, os planos de habitação já elaborados, constantes no Banco de Referências de PLHIS (disponíveis no sítio eletrônico do Ministério das Cidades, no contexto do Curso de Educação a Distância - EAD); e o “Guia de Adesão ao SNHIS”, bem como os Relatórios do PLHIS de Camacã/BA produzidos pela equipe de consultoria. Ademais, foram pesquisadas as leis, portarias e informações disponíveis no acervo público municipal. Além disso, foram realizadas entrevistas com técnicos a respeito dos marcos regulatórios; com os representantes das Secretarias de Trânsito, Transportes, Infraestrutura e Mobilidade Urbana e a Secretaria de Meio Ambiente; com técnicos municipais relacionados às

políticas de habitação de interesse social, bem como as lideranças dos movimentos pró-moradia. As informações obtidas a partir de tais fontes fundamentam a análise traçada no capítulo em relação ao mencionado processo de elaboração do PHLIS no município de Camacã/BA.

O capítulo encontra-se estruturado em quatro partes principais. Primeiramente, traça-se o perfil da cidade de Camacã, apresentando sua contextualização histórica, características socioeconômicas e demográficas, analisando-se sua inserção regional. No segundo momento, evidenciam-se os marcos regulatórios municipais concernentes à habitação social. Em seguida, discorre-se, propriamente, a respeito do processo de elaboração do PHLIS deste município. Por fim, traça-se a análise referente ao aludido processo, ressaltando-se os avanços realizados e os desafios que ainda se colocam.

### **3.1. Camacã/BA: inserção regional, contextualização histórica e características socioeconômicas e demográficas**

O município de Camacã está inserido na região econômica Litoral Sul, na mesorregião geográfica Sul Baiano e na microrregião geográfica, Itabuna/Ilhéus(SEI,2002) (Figura 03). Está distante da capital do estado, Salvador, cerca de 534 km pela BR-101, e cerca de 377 km pelo ferry-boat. Em relação ao município de Itabuna, está distante 88 km. O principal acesso a Camacã se dá pela BR-101. A cidade tem uma área territorial de 627 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

Camacã se limita a leste com o município de Santa Luzia, a sudeste com Mascote, a oeste com Pau Brasil, ao norte com Arataca, Itajudo Colônia e Jussari e ao sul com Potiraguá (município da microrregião de Itapetinga) (IBGE, 2010) (Figura 04). O município é constituído por cinco distritos: Camacã (distrito sede), Jacareci, Leventura, Novo Itamarati (Biscó) e São João do Panelinha (PMC, 2004).

Figura 03 – Localização do município de Camacã no Estado da Bahia



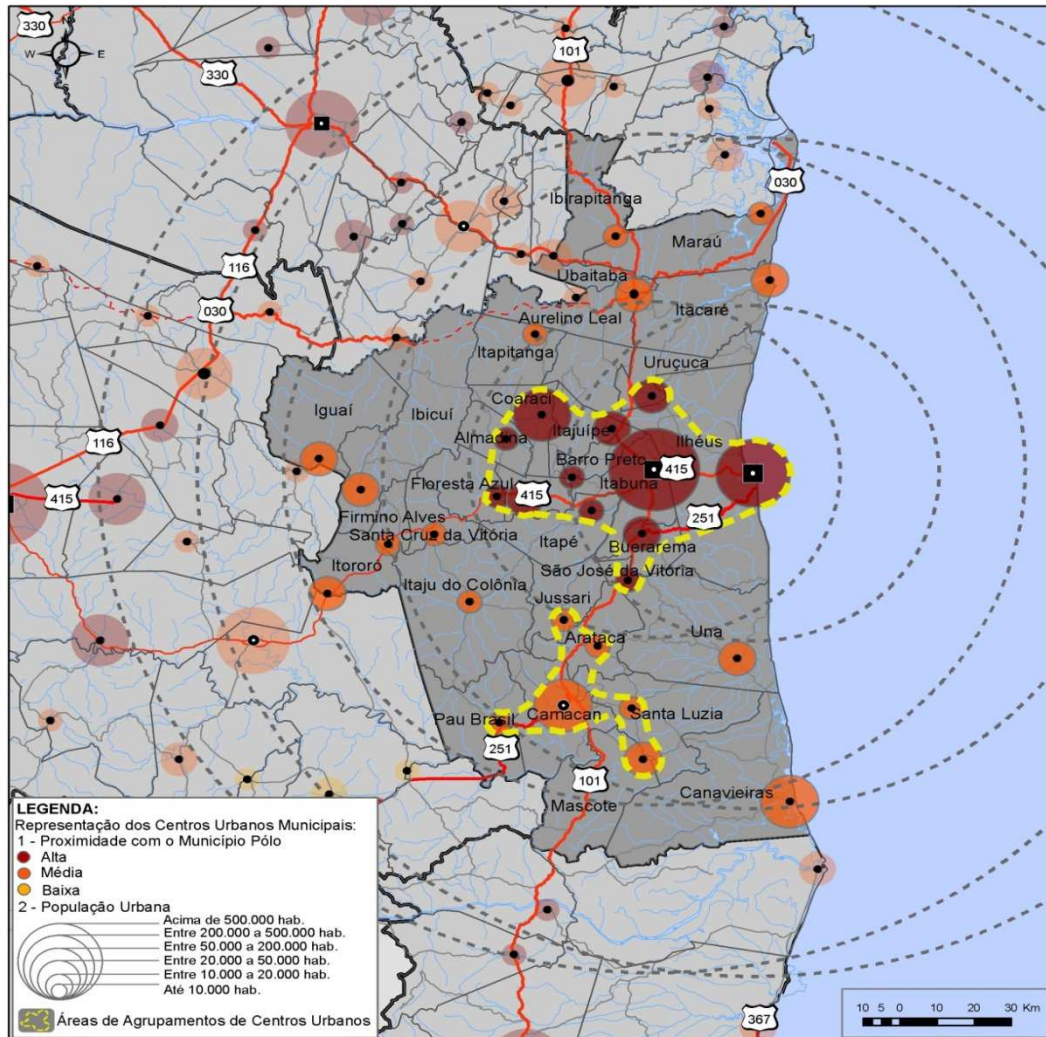
Fonte: SEDUR/2011

Figuras 04 e 05 – Foto panorâmica e do centro da cidade de Camacã/BA



Fonte: Acervo do Autor, 2013.

Figura 06 – Localização Regional do Município de Camacã/BA



Fonte: SEDUR, 2011

De acordo com o Censo de 2010, a população do município de Camacã é de 31.472 habitantes, sendo o total da população urbana de 24.685 habitantes e o total da população rural de 6.787 (IBGE, 2010). A Tabela 01 demonstra a evolução da população do município (em intervalos de 10 anos) de 1970 a 2010. A partir desses dados é possível observar que entre 1970 e 1980 houve um *boom* populacional no município – o qual será explicado em seguida, em referência ao seu desenvolvimento histórico. Desde então, a população total vem diminuindo gradual e lentamente – passando de 40.500 (em 1980) a 31.472 (em 2010). Ademais, houve uma clara mudança no perfil da população do município. Em 1970, 62,5% da população vivia na área rural. Essa proporção manteve-se relativamente estável entre 1970 e 1980, e apresentou pequeno decréscimo entre 1980 e 1991 (55,8%).

Porém, é possível constatar uma enorme diminuição da proporção entre população rural e urbana entre 1991 e 2000 – quando esta chega a 21,8%, a qual se mantém similar na atualidade.

Tabela 01 – Série histórica da população de Camacã/BA (1970-2010)

Situação do domicílio	Ano				
	1970	1980	1991	2000	2010
Urbana	8.502	14.997	16.364	24.282	24.685
Rural	14.142	25.503	20.659	6.773	6.787
<b>Total</b>	22.644	40.500	37.023	31.055	31.472

Fonte: IBGE, 2010

No que se refere à inserção regional, a Tabela 02 demonstra a diferença populacional entre Camacã e as cidades do entorno<sup>9</sup>. É evidente a diferença de contingente populacional entre Camacã e as demais cidades: a população de 31.472 indivíduos representa mais que o dobro da quantidade de habitantes da segunda cidade mais populosa (Mascote - 14.640 habitantes). Entretanto, é possível observar que embora a cidade detenha uma população predominantemente urbana (78,4%), Camacã não é o município que apresenta maior proporção no que se refere a esse dado. Em Mascote, 79,8% dos indivíduos moram na zona urbana. Contudo, é importante ressaltar que em todas as cidades consideradas, com exceção de Arataca (apenas 53,8%), mais de 60% da população localiza-se na área urbana.

<sup>9</sup> A centralidade de Camacã, detalhada de modo mais profundo em seguida no texto, refere-se ao papel que tal município exerce em relação a algumas das cidades que o circundam. São estas: Arataca, Jussari, Mascote, Pau Brasil e Santa Luiza. Observa-se, portanto, que tal centralidade não se consolida no que diz respeito a duas outras cidades do entorno: Itajudo Colônia e Potiraguá. Tal fato decorre de se localizarem as sedes desses dois municípios muito distantes da sede de Camacã (no caso de Potiraguá), ou por não haver acesso fácil à sede de Camacã (no caso de Itajudo Colônia). Por esse motivo, essas duas cidades não são destacadas como se discorre sobre a inserção regional de Camacã.

Tabela 02 – População residente por cidade

Município	Situação do domicílio	
		Total
Camacã	Total	31.472
	Urbana	24.685
	Rural	6.787
Arataca	Total	10.392
	Urbana	5.588
	Rural	4.804
Jussari	Total	6.474
	Urbana	4.876
	Rural	1.598
Mascote	Total	14.640
	Urbana	11.679
	Rural	2.961
Pau Brasil	Total	10.852
	Urbana	7.382
	Rural	3.470
Santa Luzia	Total	13.344
	Urbana	8.072
	Rural	5.272

Fonte: IBGE, 2010

A Tabela 03 fornece informações adicionais a respeito das cidades analisadas, demonstrando o Produto Interno Bruto de cada um dos municípios. Observa-se que é enorme a diferença de PIB de Camacã em relação às demais cidades do entorno – dado já esperado, uma vez que, como demonstrado anteriormente, sua população é bem maior que o das outras localidades. Por outro lado, a referência ao Índice de Desenvolvimento Humano (Tabela 04) implica outras constatações. Embora o PIB de Camacã seja mais alto – o que significa que a quantidade de riqueza produzida nesse município representa um montante maior que os demais – o maior PIB per capita, entre as cidades destacadas, é o de Arataca.

Tabela 03 - Produto interno bruto (a preços correntes)

Município	PIB em 2010
Arataca – BA	60.596
Camacã – BA	167.352
Jussari – BA	34.924
Mascote – BA	63.170
Pau Brasil – BA	44.676
Santa Luzia – BA	56.050

Fonte: IBGE, 2010

Tabela 04 – Índice de Desenvolvimento Humano (por cidade em 2013)

IDH	Municípios					
	Arataca	Camacã	Jussari	Mascote	Pau Brasil	Santa Luzia
	0.559	0,581	0,567	0,581	0,583	0,556

Fonte: Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

Segundo Gramacho (2009), a história de Camacã se confunde com as origens do plantio das primeiras mudas de cacau na Fazenda Cubículo, localizada em Canavieiras, sesmaria doada por D. Pedro II à família Ribeiro. A autora afirma ainda, que:

Em 1888, com 12 homens, João Elias Ribeiro empreende uma expedição subindo o Rio Pardo, alcançando a nascente do Rio Panelão, onde são semeadas as primeiras sementes. A expedição deixou esculpida numa pedra o marco de uma missão cumprida. Surge o primeiro símbolo daquela que se tornaria conhecida como região cacauera. Dez anos depois, o mesmo João Elias Ribeiro realiza uma segunda expedição e, defrontando-se com a exuberância das plantas semeadas, carregadas de frutos, inicia o plantio sistemático do cacau, na Fazenda Vargito, que dá origem a Camacã. As primeiras construções simbolizam a posse do território do cacau: a casa sede e a capela (GRAMACHO, 2009, p. 193).

São muitas as versões a respeito da origem do cacau no Sul da Bahia, dentre elas, uma das mais aceitas é a versão divulgada por Costa (1963), como sendo em Canavieiras, na fazenda Cubículo, que os primeiros cacaueros foram plantados, trazidas as sementes, no ano de 1746, pelo colono francês Luiz Frederico Warneaux, procedentes do Pará. Afirma ainda o autor que “[...] o primeiro plantador de cacau em terras do Sul do Estado, segundo versão aceita pela maioria dos historiadores, foi Antônio Dias Ribeiro, proprietário da referida fazenda Cubículo” (COSTA, 1963, p.20).

Com a fertilidade de seu solo, que favoreceu o desenvolvimento do cultivo da lavoura cacauera, a localidade de Camacã vivenciou uma nova dinâmica que levou à sua elevação à categoria de distrito por determinação do governo do Estado. Afirma Costa (1963) que:

No quadro da divisão territorial judiciário administrativo do Estado da Bahia, estabelecido pelo Decreto Estadual nº 11.089, de 30 de março



de 1938, para vigorar no quinquênio 1939-1943, o Município de Canavieiras apresenta-se com os Distritos de Canavieiras, Jacarandá (Ex- Boa Vista do Jacarandá), Mascote, Natal, Ouricana e Vargito. Camacã, elevado a categoria de Distrito por força da Lei Estadual nº 628, de 30 de dezembro de 1953, a qual transferiu para esta localidade a sede do Distrito de Vargito, que havia sido criado pelo Ato Municipal número 10, de 4 de dezembro de 1938 (COSTA, 1963, p.16).

Para Guimarães (2001), Camacã foi se desenvolvendo com a chegada dos sertanejos, portugueses e outros. Eram pessoas que acreditavam na possibilidade de adquirir uma condição econômica melhor naquela localidade, pois, além de ser uma região próspera para a agricultura cacaueteira, estava próxima ao Jacarandá (Salobro), área das minas de diamantes.

O cacau distinguiu-se entre os demais produtos agrícolas, atingindo o primeiro lugar na economia baiana no princípio do século XX. A partir de 1903 suplantou o café, até então o principal produto da pauta de exportação do Estado, e, em 1905, já contribuiu com 19% de sua renda tributária (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IIICA, 1982). A representatividade da produção cacaueteira persistiu por longos anos na consolidação da economia baiana. Em sua análise econômica e financeira da cidade do Salvador, em comparação às demais cidades baianas, Santos (2008) afirma que:

Em 1954, os depósitos bancários atingiram, em Salvador, 78% e os empréstimos, 71% para a totalidade do Estado. Esta segunda cifra tem um valor ainda mais significativo quando é sabido que os demais 29% de empréstimos fora da cidade serviram à principal atividade regional, que é a agricultura, incluindo o financiamento da produção cacaueteira, que representa 70% da economia do Estado (SANTOS, 2008, p.68).

A população de Camacã, tendo consciência da importância da lavoura cacaueteira em pleno vigor naquela época e insatisfeita com a situação de abandono do referido distrito pelos administradores de Canavieiras (distrito sede), passou a reivindicar o controle político e administrativo desse território. Neste intuito, em 1960, iniciou-se um importante movimento pela emancipação do município, por meio da organização das lideranças já formadas na localidade. Em 1961, um plebiscito foi realizado com esta finalidade e seu resultado foi favorável à emancipação político-administrativa do então Distrito. Assim, todo o trabalho dos articuladores do

movimento pró-emancipação foi concretizado em 31 de agosto de 1961, através da Lei Estadual nº 1.465 daquele ano, publicada no Diário Oficial no dia seguinte. As eleições para prefeito ocorreriam um ano depois (SANTOS, 2010 apud SÁ, 2000).

Após o ato emancipatório, em 1961, Camacã avança com significativo crescimento econômico, ocupando posição de destaque na Bahia. Após uma década de sua emancipação, já ocupava a segunda posição entre os maiores municípios produtores de cacau da Bahia, conforme o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA (1982). Em 1973, estudo realizado pelo IICA (1982) constatou que 45,6% do cacau produzido no Estado provinha dos dez municípios de maior produção – Ilhéus, Camacã, Una, Itabuna, Uruçuca, Canavieiras, Itajuípe, Coaraci, Ipiaú e Ibirapitanga, nesta ordem, todos situados na microrregião cacauzeira. Neste contexto, o jornal O Estado da Bahia, (Caderno Municípios, 1977) informou que o município de Camacã havia produzido um milhão e duzentas mil arrobas de cacau (superando Ilhéus em quinze mil arrobas), tornando-se, assim, o primeiro produtor de cacau do Brasil (COSTA, 2010). Diante do exposto e considerando a série histórica da produção de cacau registrada na tabela abaixo (Tabela 05) é possível afirmar que Camacã ocupou posição de destaque no cenário econômico do Estado da Bahia durante muitas décadas.

Tabela 05 – Série histórica da produção de cacau na Bahia (1940-2006)

Produção cacauzeira	Ano								
	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995	2006
	103.269	139.431	161.581	195.207	289.993	328.608	424.966	215.486	155.656

Fonte: IBGE, 2006

A lavoura cacauzeira atingiu índices bastante significativos ao longo da história, conforme Tabela 05, sendo destaque na geração de divisas, contribuindo de forma expressiva para a economia baiana, sendo considerada um símbolo de riqueza não somente no âmbito local, mas no regional, estadual e nacional. Todavia, no caso de Camacã, a riqueza resultou em concentração de renda, exclusão econômica e socioespacial e pobreza. Neste contexto é possível fazer o seguinte questionamento: o cacau foi bom para quê? E para quem? Diante disso, Costa (2010) aponta:

a despeito daquele crescimento, na Região e em Camacã, o abismo socioeconômico, posto entre os grandes fazendeiros/proprietários de um lado, e os trabalhadores rurais do outro, era muito acentuado.

Apesar disso, em grande medida, prevaleceu o senso comum de que na Região Sul do Estado da Bahia, as terras do cacau, proporcionavam riquezas e oportunidades iguais para todos (COSTA, 2010, p.4).

Em pensamento similar, Oliveira (2009), ao se referir a Camacã, declara que, ao observar as paisagens da cidade (bairros, ruas, avenidas, praças, prédios e casarios), a conclusão é que toda essa riqueza, sob diversos aspectos, não se materializou nesse sítio urbano. Segundo a autora, não há evidências de que houve aplicação de capital do cacauicultor na construção de prédios, clubes e casas (entre outras modalidades de construção) no território de Camacã. Essa constatação contribuiu para a reafirmação do argumento de que os investimentos dos cacauicultores se davam externamente, ou seja, fora da cidade, em lugares como Salvador, Rio de Janeiro (OLIVEIRA, 2009).

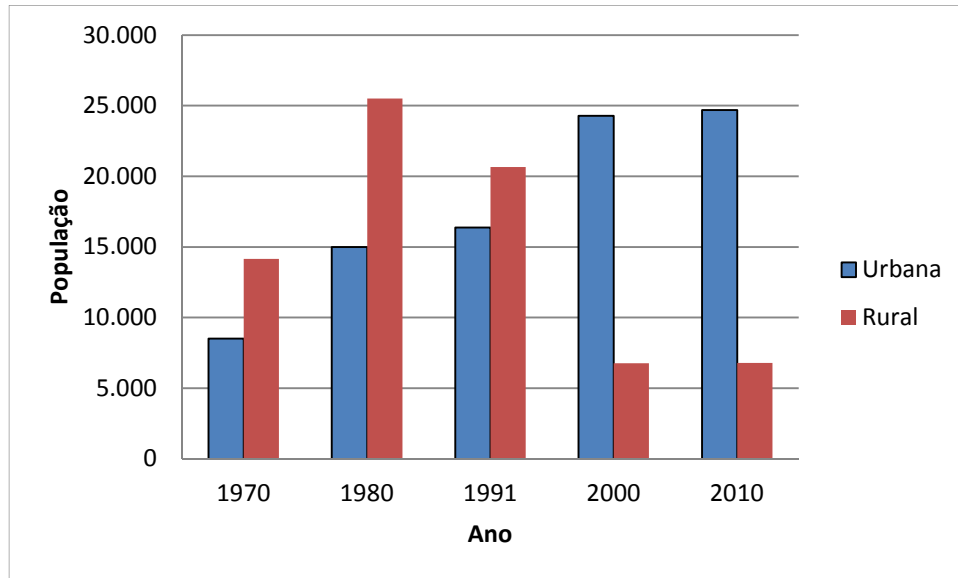
Segundo dados do IBGE (2010), conforme Tabela 01, Camacã inclui-se entre os municípios que ganharam população, no período de 1970 a 1980 e, após a crise da economia cacauceira, a partir da década de 1980, perderam população. Em 1970, a população de Camacã era de 22.644 habitantes, tendo praticamente dobrado em dez anos: em 1980 a cidade detinha 40.500 habitantes. Em 2010, a população é de 31.472 habitantes. A perda de população no período de 1980 a 2010, conforme observado na Tabela 01, significou a perda, em uma década, de mais de 9.000 habitantes, identificada no Censo de 2010, representando 22,29%. O gráfico 02 ilustra tais alterações.

Assim, uma economia pujante atrelada à economia cacauceira possibilitou ao município experimentar um crescimento vertiginoso até a metade da década 1980. No final da referida década, por volta de 1989, a queda da produção cacauceira causada por longa estiagem e a contaminação dos cacauais com a doença denominada “vassoura de bruxa” (*crinipelis pernicioso*) levou a localidade e região a perdas econômicas expressivas, situação esta que representou o principal elemento para o êxodo de grande contingente populacional do município para outras localidades da Bahia, bem como para outros estados como Espírito Santo e São Paulo (CAMACÃ, 2011).

A crise econômica provocou a desarticulação e o resfriamento da economia camacaense, produzindo uma série de transformações socioespaciais nos âmbitos urbano e rural, levando a população a conviver com muitas carências. Tudo o que

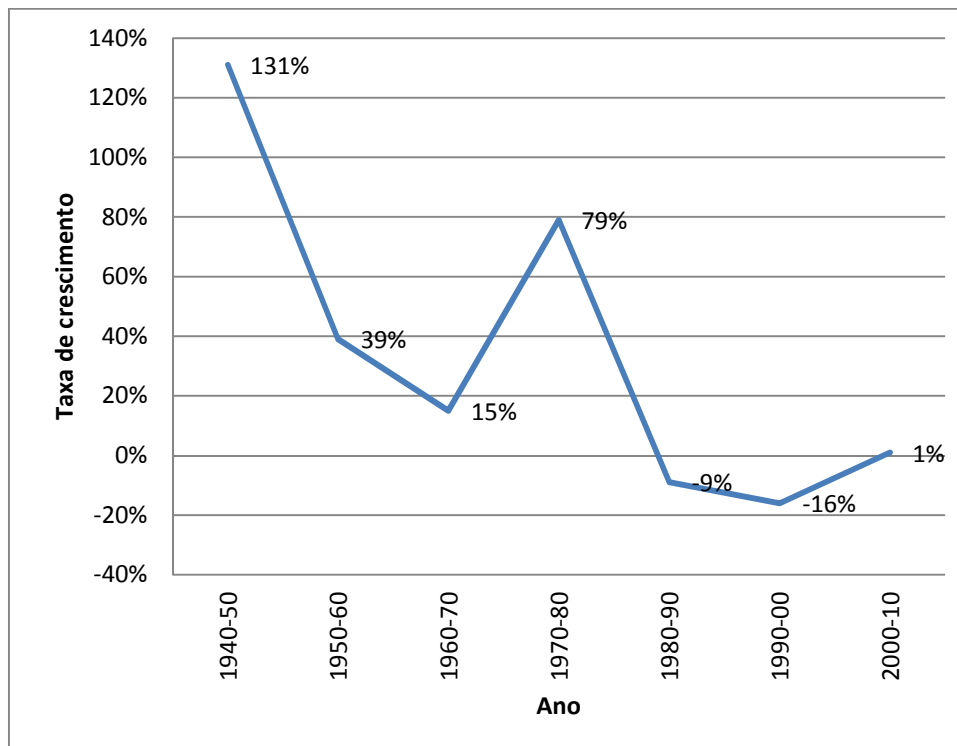
depende do cacau foi afetado e surgiu uma nova realidade que passou a exigir a busca de novas alternativas econômicas (turismo, indústria, comércio, serviços, pecuária, cultivo de café, borracha e outros cultivos) (OLIVEIRA, 2009).

Gráfico 02 - Evolução da população, município de Camacã/BA



Fonte: IBGE, 2010.

Gráfico 03 – Taxa de crescimento por decênio, município de Camacã/BA



Fonte: IBGE (2011) *apud* Camacã, 2011.

Gramacho (2009) define de forma pertinente os acontecimentos ocorridos em Camacã:

Camacã, cidade em expansão, sede de um dos municípios que tinham o maior índice de crescimento da Região Cacaueira, sofreu uma ruptura na sua existência. Com a queda da produção do cacau, causada por uma grande seca e pela vassoura de bruxa (*Crinipelis perniciosa*), em 1989, doença que dizimou grande parte da lavoura em pouco tempo, a cidade sofreu uma grande catástrofe natural, como uma peste dos séculos passados (GRAMACHO, 2009, p. 229).

Lembremos que durante as décadas de 1970 e 1980, o município se caracterizava pela predominância na atividade rural, contudo, apresentava uma dinâmica econômica em situação de destaque no Estado – ao se posicionar como segundo município maior produtor de cacau do Estado da Bahia, perdendo apenas para Ilhéus, conforme já exposto.

Conforme o Acervo Municipal, neste período, o comércio local experimenta uma nova dinâmica com abertura de novos pontos comerciais, abertura de agências bancárias do setor público e privado, inúmeras empresas compradoras e exportadoras de cacau, inclusive multinacionais (Grupo Cargill, Barry Callebaut, etc.). Dessa forma, o Município ganha um novo impulso no contexto econômico local, regional e global com a expansão da produção e comércio da atividade cacaueira.

Nessa conjuntura, Oliveira (2009), identificando Camacã como território-cidade, assevera que:

manteve um excelente desempenho econômico, situação que lhe conferiu destaque entre os demais territórios-cidades no âmbito de sua região de inserção, pela força do dinheiro que circulava no seu interior (OLIVEIRA,2009,p.27).

Ademais, em alusão à já analisada Tabela 01, é possível ressaltar que a população da cidade quase dobrou no mencionado período (1970-1980). Tal fenômeno, conforme resgate histórico realizado persistiu até a metade da década de 1990. Todas as características que definiam o município de Camacã a partir de 1970 até o 1989, possibilita defini-lo, durante esse período, como uma cidade média. Maia (2010, p. 18) aponta que o critério utilizado para classificar as cidades como pequenas, médias ou grandes geralmente concerne ao tamanho populacional, de

modo que as primeiras comportam até 20 mil habitantes e as grandes apresentam contingente populacional maior que 500 mil. Como bem destaca essa autora, essa definição, entretanto não reflete a dinâmica das cidades analisadas, pois é crescente a diferenciação entre os tipos urbanos, de modo que não é possível compreender a realidade urbana somente em referência ao tamanho das cidades, uma vez que “cada cidade é diferente da outra” (SANTOS, 1993, p. 53 apud MAIA, 2010, p. 23).

A partir desse debate e do entendimento de que a nomenclatura “cidade média” deve abarcar não somente o contingente populacional, mas refletir, de alguma forma, a dinâmica do espaço urbano, compreende-se que Camacã, durante o período compreendido entre 1970 e meados da década de 1990, integrou, de fato, o conjunto das cidades médias, não somente devido ao tamanho de sua população, mas por terem estas

[...] o papel de intermediação entre as pequenas e as grandes, então são cidades que comandam uma região, que polarizam uma região, que crescem em detrimento da sua própria região ou crescem em função da sua própria região, as duas coisas acontecem. Cidades médias que ampliam seus papéis, porque diminuem os papéis das cidades pequenas a partir de uma série de mecanismos econômicos, ou cidades que, em função do tipo de atividade que têm, das lideranças que ali se encontram, são capazes decrescer e propor um projeto ou desempenhar um papel político, econômico e social de crescimento para toda uma região (SPOSITO, 2009, p. 19 apud MAIA, 2010, p. 23).

Durante o apogeu da produção do cacau no período correspondente a 1970 a 1995 – que chegou ao seu ponto mais alto da produção em 1985 atingindo o patamar de 424.966 toneladas por ano, conforme Tabela 05 (IBGE, 2006) –, Camacã exerce o papel de cidade centralizadora de sua hinterlândia e passa a atender as demandas do comércio e serviços dos municípios de Arataca, Jussari, Mascote, Pau Brasil e Santa Luzia, cujas sedes dos municípios encontram-se a menos de vinte e cinco quilômetros do Distrito sede de Camacã, conforme Figura 04.

A partir da segunda metade da década de 1990, a região cacauzeira entra num processo de colapso econômico em consequência da crise que assolou a atividade cacauzeira. Para Santos (2010), a crise se acentuou em função de: queda do preço do cacau em 1987; forte estiagem em 1987/1988; inconsistência climática (secas e enchentes) entre os anos de 1991 e 1992 e consequente ocorrência de pragas, além

de baixa eficiência das plantas híbridas. Em 1989, surgiu a doença denominada “vassoura de bruxa” que devastou a lavoura cacaeira e desestimulou novos investimentos (SANTOS, 2010, p. 55)

Considerando que até o final da década de 1990 a matriz econômica regional era em quase sua totalidade a produção cacaeira, o município de Camacã e região mergulharam numa crise sem precedentes e, em pouco mais de dez anos, o município perdeu aproximadamente 10.000 habitantes, que migraram para outras regiões em busca de emprego e renda. Neste contexto, a cidade perde a dinâmica do seu comércio com o fechamento das empresas compradoras e exportadoras de cacau e redução do número de agências bancárias, além do fechamento de equipamentos públicos de relevância para o município e região, como: Secretaria Fazendária do Estado, Secretaria da Receita Federal e Junta de Conciliação Trabalhista.

Diante dessas circunstâncias, Camacã perde a condição de “cidade média”, e retorna ao patamar de cidade pequena, porém não perde sua centralidade em relação a alguns municípios da região. Tal centralidade deriva-se, sobretudo, do fato de esta cidade possuir alguns serviços públicos, como o Comando da Polícia Militar e agência do INSS, assim como concentrar outros serviços, como hospitais, clínicas médicas e odontológicas, polo de Universidade a Distância e diversas instalações comerciais. Assim, continua a atender as demandas do comércio e serviços dos municípios de sua hinterlândia (Arataca, Jussari, Mascote, Pau Brasil e Santa Luzia). Para Trindade (2009) é impossível compreender Camacã sem relacionar o seu processo de reprodução espacial com sua hinterlândia imediata. Em sua leitura, o autor afirma que:

Camacã coloca-se, para nós, como um lugar interessante para investigação dessa natureza, na medida em que passou por transformações significativas a partir da década de 1990, transformações essas que alteraram seus próprios conteúdos geográficos, suas relações campo/cidade, e suas articulações com a região, com o país e o mundo (TRINDADE, 2009,p.114).

Através dos contatos com técnicos municipais, representantes dos movimentos sociais e a comunidade em geral – durante o levantamento de dados para a construção do presente trabalho –, foi possível identificar uma marcante dependência dos municípios em relação ao poder público constituído. É, também,

notória a concentração de benefícios para determinados grupos da estrutura do poder. O que revela uma condição marcante da cidade pequena, em especial no Nordeste.

Para Jurado da Silva (2011), a cidade pequena emerge como território da manifestação do urbano e como *lócus* econômico na realização da mais-valia. Nela, produz-se espaço pelo trabalho e a política se sustenta como magnitude do poder, em escala demarcada. Afirma ainda o autor que há um atrito constante, pois as pessoas mais providas financeiramente podem se utilizar delas como plataforma de absorção de capital e de benesses políticas, realizando em outras dimensões espaciais as suas vontades mais urgentes (JURADO DA SILVA, 2011, p. 57).

Para Trindade (2009), com relação à Região Cacaueira, em geral, e ao município de Camacã em particular, uma série de fatores, conjuntamente, contribuiu para sinalizar o ritmo das transformações que a partir da década de 1990 intensificaram-se. Neste contexto, o autor assevera que:

Esse conjunto de fatores provocou efeitos no campo e na cidade, nas cidades de pequeno e médio porte, redimensionou os fluxos migratórios intrarregionais e inter-regionais; empobreceu o produtor e o trabalhador rural; alterou as relações comerciais intraurbanas e interurbanas; transformou consideravelmente a paisagem urbana nas “cidades do cacau”, na medida em que a pobreza urbana, intensificando-se, materializou-se com a expansão das periferias urbanas. (TRINDADE, 2009, p. 113).

Esse cenário, de mudanças e grandes transformações socioespaciais, resultou em marcas profundas de pobreza e desigualdade, de modo que tal aspecto se reflete na forma como foi elaborado o PLHIS e como o mesmo se configurou no município.

### **3.2. Principais marcos legais municipais referentes à habitação social**

Esse item tratará dos instrumentos legais mais importantes, no município de Camacã, no que concerne à habitação social. Tais documentos apresentam relevância, uma vez que notavelmente são aqueles que delineiam as características que definem o caráter da habitação social na localidade. Primeiramente, discutem-se o Plano Diretor Municipal e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Em



seguida, trata-se da Política Municipal de Habitação, do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

### 3.2.1. O Plano Diretor Municipal e as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS

Villaça (2005, p. 10) afirma que a ideia do Plano Diretor vigora no Brasil desde a década de 1930, quando foi publicado (no idioma francês) o Plano Agache (nome do urbanista francês que elaborou o plano para a cidade do Rio de Janeiro). Em tal documento, segundo o autor, aparece pela primeira vez no país a expressão “*plandirecteur*”, nunca tendo sido esse documento traduzido pelo poder público. Esse estudioso lembra que

desde então a ideia de Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade e rapidez passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela sociedade brasileira, especialmente por arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos, empresários (principalmente os do setor imobiliário) e pela imprensa (VILLAÇA, 2005, p. 10).

No entanto, Villaça (2005, p. 8) aponta que a expressão “Plano Diretor” ainda não representa univocidade conceitual, ou seja, ainda discute-se o que o conceito e a ideia de plano diretor abrangem. Desse modo, é possível a adoção de um conceito mais restrito, o qual se assemelha à definição de Zoneamento – que se refere ao controle do uso do solo – ou a admissão de uma conceituação mais abrangente – a qual abarcaria todos os problemas mais essenciais das cidades, mormente aqueles vinculados a transporte, saneamento, educação, saúde, habitação e poluição do ar e das águas. Ainda em referência a essa definição, esse autor afirma que

Um bom exemplo de visão abrangente é a definição de FERRARI (2004, 280) segundo quem modernamente se diz “plano diretor de desenvolvimento integrado” e, citando o jurista Hely Lopes Meireles afirma ser esse plano “... o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local (grifo nosso). (VILLAÇA, 2005, p. 9).

A Constituição Brasileira traz em seu artigo 182 a afirmação de que

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. (BRASIL, 1988).

Ademais, esse mesmo artigo declara, ainda, no parágrafo primeiro, que o Plano Diretor, o qual deve ser aprovado pela Câmara Municipal, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” (BRASIL, 1988). É fundamental, igualmente, destacar o parágrafo segundo do citado artigo, o qual assevera que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (BRASIL, 1988).

No contexto da discussão concernente ao tema, Villaça (2005) afirma adotar a mencionada concepção abrangente. Considerando o debate fomentado por esse autor, bem como as prerrogativas legais da Constituição de 1988, é também esse o entendimento sobre o qual se apoia o presente trabalho. Entende-se, portanto, que o Plano Diretor, enquanto lei municipal e mecanismo técnico e político, deve regulamentar os aspectos físicos, referentes à ocupação do solo, assim como lançar diretrizes fundando-se em fatores sociais, objetivando garantir inclusão e vida digna aos habitantes das cidades.

O Plano Diretor do Município de Camacã foi promulgado em 2007 (Lei Municipal nº 577). Trata-se do primeiro Plano Diretor do município e foi elaborado em conformidade à Constituição Brasileira, ou seja, configura-se como um mecanismo técnico, jurídico e político que visa regulamentar os aspectos físicos da ocupação do solo e lançar diretrizes de desenvolvimento municipal, considerando os fatores sociais.

Observando, pois, as disposições que constam na Constituição Brasileira a respeito do Plano Diretor, fica evidente a relação estreita entre o Plano Diretor e o PLHIS. Em Camacã, o Plano Diretor demonstra esse elo, citando as características desse instrumento definidas pela Constituição Federal:

O Plano Diretor do Município, doravante denominado PDU, é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, tendo em vista as

aspirações da coletividade, assim como de orientação dos agentes públicos e privados, na gestão da cidade. (CAMACÃ, 2007, art. 1º).

Ademais, apresenta os seguintes princípios fundamentais: a) atendimento à função social da cidade – definida por esse documento legal; b) cumprimento da função social da propriedade urbana – instituída pela própria lei; c) gestão democrática da cidade; d) desenvolvimento sustentável – compatibilização da preservação ambiental com desenvolvimento econômico e justiça social. (CAMACÃ, 2007, art. 2º).

Em se tratando da função social da propriedade, declara-se que essa é cumprida quando o exercício dos direitos a ela inerente se submete aos interesses coletivos (CAMACÃ, 2007, art. 7º). Segundo o artigo terceiro dessa lei, a função social da cidade abarca o integral exercício de todos ao direito à cidade (direito à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer, à informação e a outros direitos positivados) (CAMACÃ, 2007).

No que diz respeito à garantia da observância à função social da cidade, destacam-se, entre outros aspectos essenciais, como a utilização de instrumentos de redistribuição de renda e da terra (art. 4, II) e a integração de ações públicas e privadas (art. 4, VIII), três meios fundamentais para o contexto aqui enfatizado:

- o controle público sobre o uso, a ocupação e o parcelamento do espaço da cidade (art. 4, III);

- a priorização na elaboração e execução de programas, planos e projetos para grupos de pessoas em situações de risco, vulneráveis e desfavorecidas, em especial aqueles indivíduos que se encontram em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (art. 4, IV);

- a gestão democrática participativa e descentralizada (art. 4, VII).

Têm-se, desse modo, três elos que demonstram a estreita relação do PLHIS e o Plano Diretor da cidade de Camacã: a atuação do poder público para manejo das questões relacionadas à ocupação do solo, a identificação de áreas denominadas “de interesse social” e a construção das diretrizes sobre o tema do planejamento territorial a partir de uma ação coletiva, participativa.

No que tange à gestão democrática, a Lei nº 577/2007 afirma ser essa

o exercício livre e irrestrito da democracia direta, por todo e qualquer meio permitido em Direito, que assegure à população o acompanhamento de todos os negócios de relevante interesse da Cidade, a elaboração de suas principais leis municipais [...] (CAMACÃ, 2007, art. 10).

Tal princípio impulsiona o fortalecimento do papel dos cidadãos na atuação política possibilitando o desenho de políticas públicas que gerem, materializem, o acesso ao amplo debate e o poder de decisão nas questões urbanas. Significa, ademais, a democratização da governança, por meio da inclusão de diversos segmentos sociais, principalmente com aqueles envolvidos com os movimentos pró-moradia, possibilitando, assim, que grupos de pessoas historicamente excluídas do processo de decisão sobre seus próprios problemas sociais possam participar desse processo.

O Plano Diretor de Camacã atribuiu destaque à Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), essencial no contexto discutido por este trabalho. A ZEIS consiste na identificação, pelo poder público municipal, por meio do Plano Diretor ou de lei específica, de áreas habitacionais ocupadas, de caráter precário, onde haja o interesse público em promover ações de regularização fundiária e urbanística. Abrange ainda a possibilidade de demarcação de ZEIS de vazios, destinados à implementação de projetos de construção de unidades habitacionais. Conforme exposto em TEIXEIRA et al. (2007), a ZEIS refere-se a um instrumento urbanístico de relevante importância no âmbito do direito à moradia, abrangendo três aspectos principais:

Em primeiro lugar torna possível a *regularização urbanística de áreas de ocupação informal*, através de legislação específica, reconhecendo-se a diversidade e a complexidade dessa forma de ocupação na cidade e a impossibilidade de adequá-la aos padrões ideais definidos pelas respectivas leis de uso e ocupação do solo para a cidade formal. Em segundo lugar, traz a *perspectiva de indicação de áreas vazias com potencial para a implantação de habitação popular*, através das ZEIS de vazios urbanos, contribuindo para o aumento da oferta de terras no mercado urbano de baixa renda. Em terceiro lugar, está fundamentada no *processo de co-gestão entre o poder público municipal e a comunidade*, previsto tanto na elaboração dos planos de urbanização e de regularização fundiária, quanto na gestão e implementação dos mesmos, entendendo-se ser esta a garantia fundamental da manutenção e

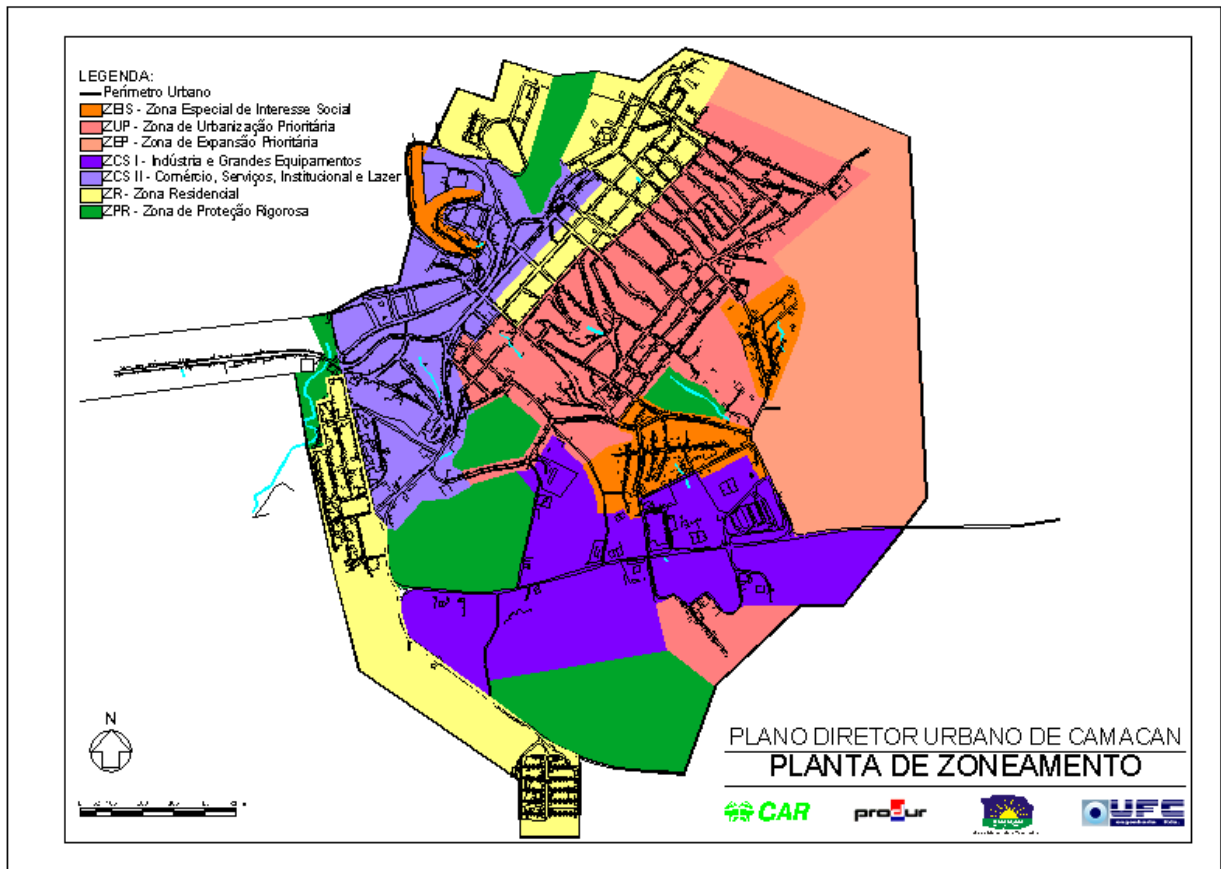
qualificação da ocupação pós-intervenção, com o fortalecimento da cidadania. (TEIXEIRA et al., 2007, p. 4, grifo nosso).

Segundo a Lei nº 577/2007, nesse município as ZEIS são compostas por três áreas, localizadas no perímetro urbano da cidade, conforme Figura 07, as quais não têm infra-estrutura e oferta de serviços públicos e onde predominam as habitações precárias e a ocupação de baixa densidade (CAMACÃ, 2007, art. 18). Mais especificamente, são caracterizadas por

I - áreas de assentamentos habitacionais irregulares, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde será promovida a regularização fundiária e a urbanização de forma prioritária, em relação a todo solo municipal;  
II – áreas de loteamentos irregulares, onde há o interesse público de promoção da regularização jurídica do parcelamento, a complementação da infra-estrutura urbana e de equipamentos comunitários, e a recuperação ambiental. (CAMACÃ, 2007, art. 18 § 2).

A instituição das ZEIS tem por objetivo: “permitir a inclusão urbana de parcelas da população que se encontram à margem do mercado legal de terras”; “possibilitar a extensão dos serviços e da infra-estrutura urbana nas áreas não atendidas” e “garantir a qualidade de vida e equidade social entre as ocupações urbanas” (CAMACÃ, 2007, art. 18, § 1º).

Figura 07 - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – Camacã/BA



Fonte: Plano Diretor Urbano de Camacã, 2004 apud Camacã, 2011

Figura 08 – Foto aérea da cidade de Camacã/BA



Fonte: Acervo Municipal, 2012

As áreas marcadas na Figura 08 referem-se às duas áreas ocupadas pelas comunidades denominadas Portelinha I e Portelinha II, identificadas no PLHIS como áreas de intervenções prioritárias, conforme indicadores apresentados na Tabela 07, pois necessitam de abertura e pavimentação de ruas; abastecimento de água, energia e saneamento, como também de equipamentos públicos sociais. O poder público Local atendendo à reivindicação dos movimentos Pró Moradia adquiriu, por meio de compra, uma área medindo seis hectares (60.000 m<sup>2</sup>), onde está localizado o assentamento Portelinha I, o qual constitui espaço suficiente para o atendimento de toda demanda por moradia no distrito sede de Camacã, necessitando, porém, de ações preliminares de mapeamento, cadastramento dos moradores e regulamentação por meio de Termo de Ajuste de Conduta (TAC), a fim de evitar o uso inadequado da área e novas ocupações. Quanto à terceira área marcada na mesma figura – a Cidade Alta -, embora esteja marcada no PDU como ZEIS, não foi identificada nenhuma intervenção.

A lei determina que uma lei especial definirá os programas de intervenção em cada uma das áreas abrangidas pelas ZEIS, conforme as diretrizes delineadas pelo relatório da Lei do Plano Diretor Urbano e com os parâmetros urbanísticos definidos pela Lei de Ordenamento e Uso do Solo (CAMACÃ, 2007, art. 18, § 4º).

Com este intuito foi criada a Lei Complementar nº 01, de 10 de janeiro de 2008, que disciplina o uso e ocupação do solo urbano do Município, e dá outras providências. Conforme consta no documento:

Art.1º - O Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo no Município, em consonância com as disposições da Lei do Plano Diretor Urbano, obedecerá aos termos desta Lei.

[...]

Art. 6º - Com o objetivo de normatizar e induzir o desenvolvimento urbano do Município ficam estabelecidas as seguintes áreas de regime específico:

I - Zona Especial de Interesse Social: áreas do sítio urbano com maior vulnerabilidade socioambiental, que apresentam especial interesse social, decorrente de problemas ligados à intensa demanda por infraestrutura, serviços sociais, emprego, renda e organização social, com parâmetros específicos de uso e ocupação do solo e prioridades de intervenções que promovam elevação da qualidade de vida dos moradores locais;

II - Direito de Preempção: instrumento legal, que possibilita ao poder público ter prioridade para adquirir qualquer bem imóvel, de

significativo interesse social, econômico ou ambiental, situado nas áreas de incidência do instituto, definidas na planta de zoneamento, Lei do Plano Diretor Urbano e relatório que a acompanha. (CAMACÃ, 2008).

Por fim, no que se refere ao controle público sobre o uso, a ocupação e o parcelamento do espaço da cidade, é possível afirmar que o Plano Diretor do município de Camacã se trata de um diploma jurídico atual e compatível com as disposições constitucionais e do Estatuto da Cidade (2001), uma vez que utiliza instrumentos jurídico-urbanísticos adequados para disciplinar a política de desenvolvimento urbano e tem como foco central o propósito de assegurar o uso adequado da propriedade, a partir do entendimento de que a concretização desse objetivo perpassa a observância do interesse social.

### 3.2.2. A Política Municipal de Habitação, o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

O município de Camacã, com o objetivo de atender ao que determina a Lei nº 11.124/2005, promulgou a Lei Municipal nº 614, de 28 de maio de 2008, que estabelece diretrizes e normas da Política Municipal de Habitação (PMH) e cria o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). A Política Municipal de Habitação visa orientar as ações do poder público – compartilhadas com as do setor privado –, expressando interação com a sociedade civil organizada de modo a assegurar às famílias, principalmente às de baixa renda, o acesso à habitação (de forma gradual) (CAMACÃ, 2008, art. 1º).

A Política Municipal de Habitação tem por “objetivo geral solucionar a carência habitacional no Município, garantindo o acesso a terra urbanizada e à moradia a todos os habitantes do Município.” (CAMACÃ, 2008, art. 4º). Os objetivos específicos da Política são determinados em quatro áreas (art. 5º):

- a) Quanto à *Política Urbana*: a integração das ações em habitação com as demais políticas urbanas e sociais; o melhor aproveitamento da infra-estrutura instalada e das edificações existentes; o atendimento habitacional de famílias



removidas de áreas de risco ou por outros motivos justificáveis; o combate às ocupações de assentamentos habitacionais em áreas *non aedificandi*; as ações em geral que combatem as ocupações em áreas de riscos e a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10.257/2001 – para dinamizar a resposta a todos estes desafios estipulados; a aquisição de imóveis e terras para os programas de Habitação de Interesse Social - HIS; a busca pela produção de unidades habitacionais de fácil aquisição aos grupos de média e baixa renda; a negociação dos conflitos reivindicatórios e possessórios no Município e a constituição de um banco de dados informativos a respeito da realidade habitacional local.

- b) Quanto à *Participação e Inclusão Social*: envolvimento da Sociedade Civil organizada e dos setores sociais pró-moradia nas ações e controles sociais da Política Habitacional; a (criação, posto que não foi ativado, e a) consolidação do Conselho Municipal de Habitação para a realização das Conferências Municipais de Habitação e do Orçamento Participativo; assessoria jurídica, arquitetônica e em engenharia gratuitas aos movimentos sociais na área de habitação de interesse social; a articulação das ações de política habitacional com outros programas de inclusão social e econômica e o acesso aos idosos e portadores de necessidades especiais de parcela das unidades habitacionais cedidas à população de baixa renda a partir da conclusão do programa.
- c) Quanto ao *financiamento da habitação social*: articulação federativa para a obtenção de recursos ao programa, otimizando-os para o maior acesso possível à moradia; facilitação do acesso e permanência da população-alvo nas linhas de financiamentos públicos da habitação de interesse social; do produto havido da outorga onerosa do direito de construir (*solo criado*) a sua aplicação em programas habitacionais de interesse social e recuperação de assentamentos à população de baixa renda; o autofinanciamento da moradia através de associações e cooperativas; a autogestão como instrumento de controle social com vistas a buscar a redução dos custos de produção; a promoção de financiamento para a autoconstrução da moradia e o desenvolvimento de ações para regularizar registros imobiliários e pendências contratuais nos imóveis existentes no Município.
- d) Quanto aos *projetos urbanístico-arquitetônicos*: soluções adequadas ao meio

físico, coadunando a qualidade paisagística e ambiental dos empreendimentos habitacionais de interesse social - EHIS; estabelecer características diferenciadas conforme a demanda, satisfazendo as necessidades próprias de cada construção; estipular parâmetros edilícios e urbanísticos adequados para EHIS e adequá-los ao atendimento de portadores de necessidades especiais.

Ademais, a Política Municipal de Habitação tem como diretrizes:

- I – democratizar o acesso ao solo urbano e a oferta de terras, a partir da disponibilidade de imóveis públicos e da utilização de instrumentos do Estatuto da Cidade;
- II – coibir as ocupações em áreas de risco e não edificáveis;
- III – elaborar o Plano Municipal de Habitação;
- IV – garantir a sustentabilidade social, econômica e ambiental nos programas habitacionais, por intermédio das políticas de desenvolvimento econômico e de gestão ambiental;
- V – promover a requalificação urbanística e regularização fundiária dos assentamentos habitacionais precários e irregulares;
- VI – assegurar o apoio e o suporte técnico às iniciativas individuais ou coletivas da população para produzir ou melhorar sua moradia;
- VII – promover a remoção de famílias que estejam residindo em áreas de fundo de vale, em áreas de risco, em locais de interesse ambiental ou em locais de interesse urbanístico;
- VIII – garantir alternativas habitacionais para as famílias que sejam removidas de áreas de fundo de vale, áreas de risco, locais de interesse ambiental ou locais de interesse urbanístico;
- IX – recuperar as áreas de preservação ambiental, ocupadas por moradia, não passíveis de urbanização e regularização fundiária;
- X – estimular a produção, pela iniciativa privada, de unidades habitacionais voltadas para o mercado popular;
- XI – ampliar as áreas destinadas à habitação de interesse social;
- XII – promover o acesso a terra, através da utilização adequada das áreas ociosas;
- XIII – inibir o adensamento e a ampliação das áreas irregulares existentes;
- XIV – criar um sistema atualizado de informações sobre as condições de moradia e acesso à terra;
- XV – assegurar a participação popular nos projetos e planos urbanos;
- XVI – criar ou aprimorar a rede de associações de moradores, oferecendo a todas as comunidades os elementos técnicos necessários para as propostas urbanísticas. (CAMACÃ, 2008, art. 6º).

A mencionada lei define como “habitação de interesse social” aquela destinada aos indivíduos com renda familiar mensal de até três salários mínimos, conforme as categorias:

- I – Grupo 1: famílias sem capacidade de pagamento, ou seja, aquelas localizadas abaixo da linha de pobreza ou que vivam na indigência;
- II – Grupo 2: famílias com baixa capacidade de pagamento, ou seja, aquelas com capacidade para atender integralmente suas necessidades básicas, excluindo as despesas de morar condignamente;
- III – Grupo 3: famílias com capacidade de pagamento, ou seja, aquelas que têm capacidade de atender integralmente suas necessidades básicas, e ainda, apresentam alguma capacidade para assumir serviço de moradia;
- IV – Grupo 4: famílias com capacidade reduzida de poupança, ou seja, aquelas que, além de atenderem suas necessidades básicas, são capazes de integralizar uma pequena poupança. (CAMACÃ, 2008, art. 7º).

Igualmente, estabelece-se que os programas e projetos habitacionais de interesse social em Camacã podem contemplar, entre outros:

- I – produção de loteamentos, lotes urbanizados, unidades e conjuntos habitacionais, destinados às habitações de interesse social;
- II – revitalização e/ou requalificação de áreas degradadas, especialmente aquelas em área de preservação permanente, com a retirada das habitações nelas existentes;
- III – regularização fundiária e urbanística de loteamentos ou assentamentos irregulares e das respectivas unidades habitacionais;
- IV – oferecimento de condições de habitabilidade a moradias já existentes com algum grau de carência em salubridade, segurança e acesso à infra-estrutura, aos serviços e equipamentos urbanos e aos locais de trabalho;
- V – financiamento individual para:
  - a) aquisição de lote urbanizado;
  - b) aquisição de materiais de construção destinados à conclusão, recuperação, ampliação ou melhoria de habitações;
  - c) construção de habitação em lote próprio ou que possa ser utilizado mediante qualquer das formas de acesso à moradia previstas em Lei.
- VI – assistência técnica e social às famílias. (CAMACÃ, 2008, art. 8º).

Para operacionalizar as atuações relativas à Habitação de Interesse Social no município foram criadas duas instituições: o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

O CMHIS é um órgão consultivo e deliberativo, composto por representantes de entidade das esferas pública e privada; de entidades comunitárias e de entidades

de classe – para a gestão partilhada da cidade (CAMACÃ, 2008, art. 14). A esse compete:

- I – propor e aprovar as diretrizes, prioridades, estratégicas e instrumentos da Política Municipal de Habitação de Interesse Social;
- II – propor, junto ao processo de elaboração do Orçamento Municipal, a inclusão de verbas para a execução de projetos e programas de urbanização, construção de moradias e de regularização fundiária em áreas irregulares;
- III – acompanhar e avaliar a execução da Política Nacional da Habitação e recomendar as providências necessárias ao cumprimento dos respectivos objetivos;
- IV – propor e aprovar os planos de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, instituído pela presente Lei;
- V – definir as condições básicas de subsídios e financiamentos com recursos do FMHIS;
- VI – regulamentar, fiscalizar e acompanhar todas as ações referentes a subsídios habitacionais;
- VII – aprovar as contas do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS);
- VIII – dar parecer sobre as propostas e projetos de intervenção do Governo Municipal relativas às ocupações e assentamentos de interesse social;
- IX – dar parecer sobre as formas de apoio às entidades associativas e cooperativas habitacionais cuja população seja de baixa renda, bem como as solicitações de melhorias habitacionais em autoconstrução ou ajuda mútua de moradias populares;
- X – propor ao executivo a elaboração de estudos e projetos, constituir Grupos Técnicos ou Comissões Especiais e Câmaras, quando julgar necessário, para o desempenho das suas funções;
- XI – elaborar seu regimento interno;
- XII – outras atribuições que lhe sejam atribuídas por seu Regimento Interno. (CAMACÃ, 2008, art. 15).

Quanto à composição do CMHIS são previstos: 03 (três) membros do Poder Público Municipal; 01 (um) representante do Conselho de Engenharia e Arquitetura da Bahia; 01 (um) representante das empresas do ramo de materiais de construção; 03 (três) membros – eleitos diretamente pela população envolvida nos projetos e programas habitacionais das Zonas Especiais de Interesse Social, de entidades representativas dos movimentos populares (CAMACÃ, 2008, art. 16).

O FMHIS foi criado com natureza contábil e a utilização de seus recursos destina-se, exclusiva e obrigatoriamente, a programas ou projetos habitacionais de interesse social (CAMACÃ, 2008, art. 17). São recursos do Fundo:

- I – os provenientes do Orçamento Municipal, destinados a Habitação Social e infra-estrutura urbana de Loteamentos de Interesse Social;

- II – os provenientes do Orçamento do Estado destinados a Habitação Social e infra-estrutura urbana de Loteamentos de Interesse Social;
- III – os provenientes das dotações do Orçamento Geral da União, classificados na função habitação, na sub-função infra-estrutura urbana e extra-orçamentárias federais;
- IV – os provenientes do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social;
- V – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS;
- VI – os provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que lhe forem repassados;
- VII – os provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que lhe forem repassados, nos termos e condições estabelecidos pelo respectivo Conselho Deliberativo;
- VIII – as doações efetuadas, com ou sem encargo, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, bem assim por organismos internacionais ou multilaterais;
- IX – os provenientes da Outorga Onerosa, Solo Criado conforme Plano Diretor do Município;
- X – os provenientes do acréscimo referente ao IPTU progressivo aplicado à obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado;
- XI – a partir do exercício seguinte ao da aprovação desta Lei, as receitas patrimoniais do Município, arrecadadas a título de alienação, alugueis e arrendamentos;
- XII – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FMHIS;
- XIII – resultado de operações e de financiamento de projetos;
- XIV – doações de terceiros;
- XV – outras receitas previstas em lei (CAMACÃ, 2008, art. 17)

A Lei nº 614/2008 (art. 19) prevê regulamentação sobre o acesso aos recursos do Fundo e regras para sua operação – definida pelo Poder Municipal, a partir de proposta do CMHIS. Os recursos do FMHIS, conforme a Lei, destinam-se a:

- I – obras de infra-estrutura de assentamentos de população de baixa renda;
- II – aquisição de terrenos para produção de habitação de interesse social e lotes urbanizados;
- III – produção de lotes urbanizados e produção de moradia em sistema de auto-construção ou mutirões com base em análise técnica e financeira;
- IV – outros programas e projetos aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social. (CAMACÃ, 2008, art. 19).

O Decreto nº 1701/2012 dispõe sobre a regulamentação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Camacã, o qual estabelece nos

artigos 2º e 3º que o mesmo será gerido por um Conselho Gestor, de caráter deliberativo, sendo composto por:

- Representantes governamentais: Secretaria Municipal de Assistência Social; SETTIM - Secretaria Municipal, Trânsito, Transportes, Infraestrutura e Mobilização Urbana.

- Representantes não governamentais: Associação dos movimentos pró moradia; Associação de moradores; Associação de bairros; e Conselho Municipal de Assistência Social.

A administração dos recursos é feita pela Divisão de Habitação, sendo adequação de competência facultativa – consultado o Conselho e conforme instrumento próprio – a qual compete: zelar pelo adequado uso dos recursos do Fundo; prover apoio técnico ao CMHIS; analisar e emitir parecer sobre os programas; controlar, avaliar e auditar a execução dos programas habitacionais patrocinados pelo Fundo; atuar no que mais for necessário à gestão do Fundo (CAMACÃ, 2008, art. 22).

Tem-se, pois que a instituição dos órgãos acima (CMHIS e FMHIS) está de acordo com as normas do SNHIS, em que a implementação de políticas públicas requer um fundo social próprio, atrelado ao controle social e à transparência pública na aplicação dos recursos – principalmente para a devida concretização da justiça social, na qual se insere a temática da habitação de interesse social.

De fato, com a publicação do Decreto nº1701/2012, o município de Camacã definiu os representantes do CGFMHIS, identificando os representantes governamentais e não governamentais para comporem o Conselho Gestor. Vale ressaltar que, para a efetiva implementação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, é necessária a elaboração de seu regimento interno e realização das reuniões para deliberar acerca dos interesses habitacionais locais. Entretanto, é importante enfatizar que a existência de tal legislação representa, em si, um avanço fundamental no que se refere à realidade municipal de Camacã. Dessa forma, o município já dispõe de todos os instrumentos necessários para a implantação das políticas concernentes à habitação de interesse social, tão prioritária diante da infraestrutura urbana e das condições de oferta habitacional claramente deficitárias no cenário atual.

### **3.3. O processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Camacã/BA**

Para a elaboração do PLHIS, o município de Camacã assinou, em 2007, o Termo de Adesão ao SNHIS e, posteriormente, em 2008, firmou contrato de convênio, sob o nº 250973-47, para a liberação dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para a contratação de consultoria, o que só veio a ocorrerem julho de 2010. Conforme contextualizado anteriormente, o CGFNHIS editou inúmeras resoluções prorrogando os prazos para a elaboração do PLHIS. Essa situação não foi diferente no município de Camacã, já que, conforme exposto acima, ainda que adesão ao SNHIS tenha ocorrido em 2007, o início dos trabalhos para a elaboração do PLHIS só ocorreu em 2010.

A seguir será apresentada uma síntese da metodologia adotada pelo Ministério das Cidades para a elaboração dos PLHIS em todo o Brasil, bem como o conteúdo principal dessas etapas relativamente ao município de Camacã/BA. Para tanto serão utilizados como documentos básicos o “Guia de Adesão ao SNHIS” (BRASIL, 2008) e os relatórios elaborados pela consultoria referentes ao PLHIS de Camacã (CAMACÃ, 2011). A partir da sistematização desses conteúdos será possível tecer a análise do processo de elaboração do referido plano.

#### **3.3.1 A metodologia para elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do Ministério das Cidades**

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do município de Camacã/BA foi elaborado no período de 2010 a 2012, de acordo com as orientações do Guia de Adesão ao SNHIS (BRASIL, 2008) e a metodologia divulgada em manual do Curso a Distância (EAD) promovido pela Secretaria Nacional de Habitação (disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades). Tais regulamentos visaram padronizar os procedimentos para elaboração do PLHIS em todo território nacional, sendo previsto o desenvolvimento de 3 etapas de trabalho. São elas: a) Etapa I – Proposta Metodológica; b) Etapa II - Diagnóstico do Setor Habitacional; b) Etapa III - Estratégias de Ação.

a) Etapa I – Proposta Metodológica

De acordo com o Guia de Adesão ao SNHIS (BRASIL, 2010), a proposta metodológica corresponde a uma fase inicial e estruturadora das duas fases seguintes, e refere-se ao plano de ação - que define: o que; como; com quem; em quanto tempo; e quanto custa –, norteando os caminhos e procedimentos a serem adotados em cada uma das fases para atingir os objetivos traçados.

O relatório final desta etapa define a estrutura de coordenação e organização dos trabalhos para a elaboração do PLHIS, conforme segue: as atribuições e responsabilidades da equipe de trabalho municipal; as atribuições e responsabilidades dos consultores; os procedimentos para execução das etapas e produtos do PLHIS; a estratégia de comunicação, mobilização e participação da população, com a identificação dos diferentes atores, as formas de dar publicidade aos trabalhos, o cronograma de eventos, prazos e custos estimados para as três etapas e a forma de articulação com outros programas e ações. Seguindo a metodologia recomendada pelo MCidades, esse procedimento deverá ser adotado em todas as etapas de elaboração do PLHIS.

Durante a execução da proposta metodológica, a missão da equipe técnica de consultores da empresa contratada consiste em: promover reunião de discussão e capacitação da equipe técnica municipal para divulgação e disseminação da metodologia a ser utilizada nesta etapa; coordenar e orientar os trabalhos de divulgação, juntamente com a equipe local, para promover reuniões de discussão e capacitação dos atores sociais envolvidos com as questões ligadas à habitação de interesse social; e coordenar os trabalhos temáticos em audiências públicas, para a discussão, pactuação e homologação da proposta metodológica com a participação dos atores sociais, autoridades e a população em geral.

Em cumprimento às normas e procedimentos, durante a elaboração da proposta metodológica foram realizadas onze reuniões de trabalho com a seguinte finalidade: discussão e capacitação da equipe técnica municipal; discussão e capacitação dos atores sociais envolvidos com a questão de habitação social no município; realização de audiência pública com a participação de equipe técnica municipal, agentes sociais, autoridades e o público em geral, totalizando 732 pessoas de segmentos diversos, conforme Anexo 2, para a discussão, pactuação e homologação da proposta metodológica (CAMACÃ, 2010).



b) Etapa II - Diagnóstico Habitacional

Esta etapa tem como objetivo diagnosticar a real necessidade habitacional do município de Camacã/BA. Para tanto, além do levantamento de dados para a identificação dos indicadores econômicos, sociais, habitacionais, ambientais e fundiários, foram realizados debates, discussões e capacitações com os agentes da administração pública, representantes da sociedade civil organizada e representantes empresariais.

De acordo com o Guia de Adesão ao SNHIS (BRASIL,2008), os tópicos básicos a serem contemplados pelo Diagnóstico Habitacional são:

- inserção regional e características do município: informações sobre área, população urbana e rural, inserção micro e macro regional, relação com os municípios vizinhos – especialmente sobre a questão fundiária –, principais atividades econômicas e outras informações;

- atores sociais e suas capacidades: levantamento de informações sobre as formas de organização dos diversos grupos sociais que atuam no setor habitacional e sua capacidade de atuação. Esses dados servirão tanto para promoção da participação popular, quanto para o processo de implementação das propostas do PLHIS, visto que esses atores serão afetados ou terão protagonismo nessas propostas;

- identificação do déficit habitacional quantitativo e qualitativo;

- caracterização do contingente populacional que demanda investimentos habitacionais com vistas à identificação dos programas adequados a serem ofertados (tais como terra urbanizada adequada, novas construções, melhorias habitacionais, urbanização, entre outras formas de acesso à moradia digna);

- caracterização da oferta de moradias existentes e as condições de acesso às modalidades de intervenção e financiamento habitacional para enfrentamento dos gargalos;

- identificação dos marcos regulatórios e institucionais existentes: estrutura e práticas administrativas e de planejamento, capacidade de aplicação de recursos próprios para melhorias das condições habitacionais, identificação de recursos humanos tecnicamente qualificados e equipamentos para realização de serviços habitacionais de infraestrutura urbana;

- identificação das fontes de recursos existentes e as potenciais para financiamento do setor e os agentes envolvidos e a responsabilidade de cada um;
- identificação dos programas e ações: identificação dos programas habitacionais financiados ou executados diretamente pelas administrações locais, pelos demais entes federativos ou por agências bilaterais; os benefícios já realizados e a previsão de atendimento;
- identificação da quantidade e a localização das terras passíveis de serem destinadas para Habitação de Interesse Social;
- caracterização do quadro de irregularidade urbanística e fundiária: quantificar, qualificar e localizar os assentamentos precários e informais.

c) Etapa III - Estratégias de Ação

Esta etapa consolida a elaboração do plano de ação. Trata-se, na verdade, da política local de habitação de interesse social e representa o resultado materializado do planejamento. Seguindo os regulamentos e normas contidas no Guia de Adesão ao SNHIS, esta etapa deve conter: diretrizes e objetivos do plano; prazo de vigência; forma de implementação com detalhamento de programas e ações; metas físicas, financeiras, normativas e institucionais; e previsão de mecanismos de monitoramento, de avaliação e revisão do plano.

### 3.3.2 A elaboração do PLHIS de Camacã

A elaboração do PLHIS de Camacã foi realizada conjuntamente pela Equipe de Consultoria e a Equipe Técnica Municipal, cujas respectivas composições e atribuições serão expostas a seguir.

a) Equipe Técnica Municipal

Esta equipe foi criada mediante ato administrativo (Portaria nº 015/2010, de 15 de julho de 2010), em conformidade com as orientações do MCidades, resultando no Núcleo Gestor, composto por 8 (oito) servidores públicos, sendo 1 (um) na função de coordenador geral, 3 (três) coordenadores de áreas específicas do projeto e os demais na função de apoio técnico ao projeto, tendo como objetivo o apoio ao processo de elaboração do PLHIS. Os técnicos foram treinados e capacitados pela

equipe de consultores para participarem da elaboração do referido Plano, a qual foi realizada seguindo criteriosamente as normas e procedimentos do MCidades, conforme exposto acima. A Equipe Técnica Municipal contou com as seguintes coordenações:

- Coordenação Geral - Técnica em Gestão e Economista (Gabinete da Prefeita). Atribuições: coordenação das atividades, presidindo as audiências públicas e demais reuniões necessárias, além do acompanhamento de todas as ações do Plano;

-Coordenação de Mobilização Comunitária- Assistente Social (Secretaria de Bem-Estar). Atribuições: mapeamento das entidades existentes no município; articulação com lideranças comunitárias e associações e a preparação das reuniões, a fim de garantir a presença de diferentes atores sociais nas discussões;

- Coordenação de Mobilização e Sistematização de Informações - Economista e Técnico em Gestão da Prefeitura. Atribuições: realização da coleta e sistematização de dados necessários a elaboração do PLHIS;

-Coordenação de Comunicação - Assistente em Gestão. Atribuições: divulgação das ações de elaboração do Plano.

Os demais membros da Equipe Técnica Municipal, nomeados na referida Portaria, representaram o corpo técnico de apoio aos trabalhos de elaboração do PLHIS. Quanto às atribuições e responsabilidades da Equipe Técnica Municipal, definidas na Etapa I, estas foram assim discriminadas:

- intercâmbio entre a Prefeitura Municipal e a empresa contratada durante o processo de execução dos trabalhos;

- condução do futuro da política habitacional local;

- acompanhamento do convênio do Município com o Orçamento Geral da União (OGU) referente aos recursos disponibilizados para contratação da consultoria externa;

- formalização do processo licitatório e contratação da empresa vencedora do certame para a elaboração do PLHIS;

- interação com a Caixa Econômica Federal (CEF), como órgão operador e formalizador deste sistema, mantendo-a informada quanto ao andamento do processo de elaboração do Plano;

- observação dos critérios de qualidade técnica, bem como do cumprimento de prazos e de custos, relativamente ao contrato firmado com a consultoria;

- implementação e consolidação dos canais de participação da sociedade civil em todas as etapas da elaboração do PLHIS e na gestão dos recursos financeiros a ele destinados;

- disponibilização de toda a documentação e informação técnica disponível sobre o município, pertinente à questão habitacional;

- identificação dos possíveis e principais lacunas de informação, documentação e cartografia;

- organização e mobilização da comunidade e divulgação dos eventos de discussão pública durante a elaboração do PLHIS;

- definição de parâmetros e metodologias de intervenção e estratégias de ação; e

- divulgação do PLHIS.

b) Equipe de Consultores<sup>10</sup>

A fim de cumprir o objetivo proposto, a empresa contratada montou uma equipe multidisciplinar, firmando parceria com profissionais ligados a diversas áreas do conhecimento, buscando a integração das habilidades essenciais para o cumprimento do objeto pactuado, em condições de atender com eficácia os normativos determinados pelo MCidades. A Equipe foi formada pelos seguintes profissionais: Coordenação Geral do Projeto: Administrador de Empresas – Especialista em Gestão Pública e Planejamento de Cidades; Coordenação Técnica: Arquiteta Urbanista; Equipe Técnica: Economista, Geógrafo, Advogado e Mestre em Direito Urbanístico, Assistente Social; Apoio Técnico: Engenheiro Agrônomo, Pedagoga, Engenheiro Civil, Profissional de Relações Internacionais.

As atribuições específicas dos profissionais que integraram a Equipe de Consultores são detalhadas no Quadro 01. Além dessas, as atividades de um modo geral abrangeram: levantamento de dados junto ao acervo municipal; pesquisa secundária no sítio eletrônico do IBGE, SEI, FJP, MCidades; coordenação dos eventos de treinamento, discussão e capacitação da Equipe Técnica Municipal e

---

<sup>10</sup> Para a realização do referido Plano foi contratada a empresa “Agronegócios Projetos e Consultorias Ltda”, com sede em Itabuna/BA, vencedora do Processo Licitatório nº 041/2010, Pregão Presencial nº 035/2010, realizado em 22 de junho de 2010. A empresa contratada iniciou os trabalhos para a elaboração do PLHIS em 12/07/2010, em reunião com os representantes da administração municipal, de acordo a Ordem de Serviço de 01 de julho de 2010.

dos representantes da sociedade civil organizada e os agentes dos movimentos sociais; homologação dos resultados alcançados nas audiências públicas em cada etapa do processo de elaboração do PLHIS.

Quadro 01 - Atribuições e responsabilidades dos consultores por etapa de elaboração do PLHIS de Camacã/BA

<b>Técnico Consultor</b>	<b>ETAPA I</b>	<b>ETAPA II</b>	<b>ETAPA III</b>	<b>Atribuições e Responsabilidades dos Consultores</b>
<b>Coordenador Geral do Projeto e Assessoria</b>	Elaborar a Proposta Metodológica com o apoio dos demais integrantes da equipe; Coordenar as Audiências Públicas (em todas as etapas); Expor o Relatório dessa Etapa.	Coordenar todo trabalho de levantamento de campo e definir os elementos a serem levantados; Elaborar e expor com os demais integrantes da equipe o relatório dessa etapa.	Definir a estratégia básica do PLHIS, suas diretrizes e ações prioritárias, a partir do diagnóstico habitacional; Elaborar e expor o relatório dessa etapa, sempre assessorado por consultores da equipe.	Coordenação Técnica; Definição das diretrizes, projetos estratégicos e ações prioritárias do PLHIS / Coordenação das Audiências Públicas; Consolidação dos relatórios; Estratégias de operacionalização e controle de qualidade dos produtos; Mobilização e coordenação dos eventos de consulta e proposição.
<b>Urbanista-Coordenadora Técnica</b>	Apoiar a coordenação na elaboração do relatório e nas avaliações locais.	Apoiar a equipe de levantamento de campo; Elaborar os mapas temáticos e formular a análise dos levantamentos de campo.	Apoiar a coordenação na elaboração do relatório específico dessa etapa.	Levantamentos e análises para o diagnóstico habitacional/produção de plantas e mapas.
<b>Economista</b>	Apoiar a coordenação na elaboração do relatório dessa etapa.	Desenvolver análise regional; o diagnóstico econômico do município e de suas condições financeiras; Indicações das diversas fontes de recursos.	Apoiar a coordenação na elaboração dessa etapa.	Diagnóstico econômico municipal análise da situação financeira da Prefeitura; levantamentos das fontes de recursos para os programas; Ações e projetos habitacionais propostos.
<b>Advogado</b>	Apoiar a coordenação na elaboração do relatório dessa etapa.	Analisar os marcos regulatórios e legais existentes no município como Plano Diretor Participativo, Normas de Zoneamento, uso e ocupação do solo, etc.	Adequações e modificações necessárias no marcos regulatórios.	Levantamento e adequações nos marcos regulatórios e legais existentes no município.
<b>Assistente Social</b>	Elaborar e coordenar o plano de mobilização e sensibilização da população municipal.	Coordenar as atividades de mobilização e formular o relatório da participação comunitária.	Coordenar as atividades de mobilização e elaborar o relatório da participação comunitária.	Coordenação do plano de sensibilização e mobilização / avaliação da participação da comunidade / levantamentos rápidos participativos / sistematização dos resultados.
<b>Apoio Técnico</b>	Apoiar a coordenação na formatação do relatório.	Fazer levantamento de campo com o apoio da Urbanista.	Apoiar a coordenação na elaboração desse relatório.	Apoiar a coordenação na elaboração dos relatórios e urbanista no levantamento de campo.

Fonte: CAMACÃ (2010). Relatório Etapa I – Proposta Metodológica. Camacã: Prefeitura Municipal: Agronegócios Projetos e Consultorias Ltda.

### 3.3.3. Diagnóstico habitacional e as estratégias de ações para a implementação de políticas de habitação social

O diagnóstico do setor habitacional, constante da Etapa II, além de identificar questões geográficas, ambientais e socioeconômicas, tem como um dos objetivos principais a identificação do déficit habitacional quantitativo e qualitativo do município, a fim de criar os indicadores para nortear as políticas públicas de habitação de interesse social e melhor definir diretrizes e ações para equacionar as necessidades habitacionais em âmbito local.

Buscando um melhor entendimento do conceito de Necessidades Habitacionais, em 1995, a Fundação João Pinheiro (FJP) propôs considerar, não somente a necessidade de reposição e incremento de moradias, mas também as melhorias e intervenções de infraestrutura. Para a FJP:

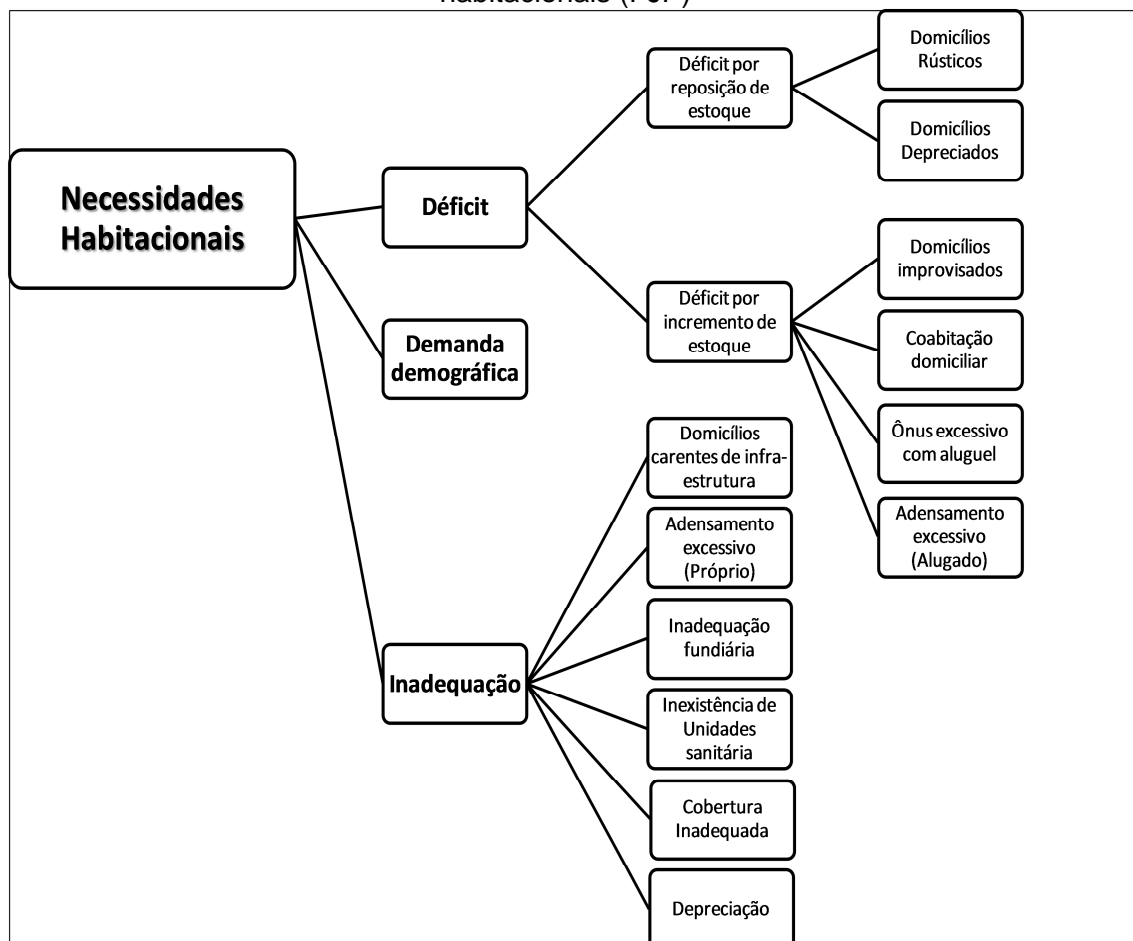
A partir do conceito mais amplo de *necessidades habitacionais*, a metodologia desenvolvida trabalha com dois segmentos distintos: o *déficit habitacional* e a *inadequação de moradias*. Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. Por outro lado, o conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes.(FJP,2009,p.15).

Em conformidade às orientações do MCidades, para o Diagnóstico do Setor Habitacional do PLHIS de Camacã foi utilizada a metodologia proposta pela FJP para analisar e determinar as necessidades habitacionais do referido Município, conforme Figura 06.

Com base na proposta metodológica da FJP e a partir da utilização dos dados disponíveis no IBGE e no banco de dados do Cadastro Único Municipal (Programas Assistenciais do Governo Federal), bem como mediante os depoimentos dos atores sociais – obtidos por ocasião da realização das audiências públicas –, foi possível apurar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo do município de Camacã/BA, após organização, leitura, cruzamento e análise de dados pela Equipe de

Consultores. O resultado final das análises é apresentado abaixo. (CAMACÃ, 2011, p.61-64).

Figura 09– Esquema metodológico para definição das necessidades habitacionais (FJP)



Fonte: CAMACÃ, 2011. Relatório Etapa II – Diagnóstico do Setor Habitacional: Agronegócio Projetos e Consultorias Ltda.

Nas Tabelas 06 e 07 são apresentadas as necessidades habitacionais sem reposição, ou seja, em alguns casos duplicando a informação. O Centro, seguido de São João do Panelinha e Cidade Alta são as localidades com maior percentual de necessidades habitacionais.

Tabela 06 - Necessidades Habitacionais, Município de Camacã/BA  
(Valores absolutos)

Localidades Urbanas	Déficit por Reposição de Estoque	Déficit por incremento de estoque		Inadequação habitacional			Subtotal	Domicílios Cedidos	Total
	Domicílios Rústicos	Domicílios Coabitados	Domicílios Ônus Excessivo com Aluguel	Domicílios Carentes de Infraestrutura	Domicílios Adensamento Excessivo	Domicílios Inadequação Fundiária			
Urbano	1.949	62	650	921	719	75	4.376	880	5.256
Rural	306	17	7	907	180	61	1.478	704	2.182
Total	2.255	79	657	1.828	899	136	5.854	1.584	7.438

Fonte: Cadastro Único da Prefeitura Municipal de Camacã, 2010 apud CAMACÃ, 2011

Tabela 07- Necessidades Habitacionais, localidades urbanas, Município de Camacã/BA.  
(Valores absolutos)

Localidades Urbanas	Déficit por Reposição de Estoque	Déficit por incremento de estoque		Inadequação habitacional			Subtotal	Domicílios Cedidos	Total
	Domicílios Rústicos	Domicílios Coabitados	Domicílios Ônus Excessivo com Aluguel	Domicílios Carentes de Infraestrutura	Domicílios Adensamento Excessivo	Domicílios Inadequação Fundiária			
Antônio Elias Ribeiro	10	1	5	4	5	-	25	9	34
Centro	754	21	283	311	252	1	1.622	427	2.049
Cidade Alta	368	5	89	114	97	-	673	160	833
Jacareci	130	2	45	131	41	-	349	29	378
Joana Angélica	49	4	15	28	27	-	123	20	143
Leventura	189	7	37	96	98	1	428	70	498
Nova Ipanema	1	-	-	1	0	-	2	1	3
Parque Casa Nova	3	-	5	10	4	-	22	12	34
Portelinha I	62	5	-	62	41	51	221	5	226
Portelinha II	22	4	-	22	11	21	80	0	80
São João do Panelinha	361	13	171	142	143	1	831	147	978
Total	1.949	62	650	921	719	75	4.376	880	5.256

Fonte: Cadastro Único da Prefeitura Municipal de Camacã, 2010 apud CAMACÃ, 2011

A partir dos dados apresentados foi observada a necessidade habitacional líquida, mediante a hierarquização de informações, considerando primeiro o déficit habitacional e depois a inadequação habitacional. Desta forma, o estudo constatou uma diminuição do quantitativo de domicílios de 4.376 para 3.253, se comparadas as Tabelas (07 e 08), novamente o Centro, seguido de São João do Panelinha e



Cidade Alta foram as localidades para as quais se constatou o maior percentual de necessidades habitacionais (CAMACÃ,2011).

Tabela 08- Necessidades Habitacionais, localidade urbanas, Município de Camacã/BA.  
(Dados Relativos)

Localidades	Déficit por Reposição de Estoque		Déficit por incremento de estoque		Inadequação habitacional		Total de NecessHabit	Total de NecessHabit %
	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%		
Antônio Elias Ribeiro	9	0,5%	6	0,8%	7	0,8%	22	0,7%
Centro	650	39,0%	304	42,7%	327	37,4%	1.281	39,4%
Cidade Alta	32	19,2%	94	13,2%	108	12,4%	522	16,0%
Jacareci	102	6,1%	47	6,6%	89	10,2%	238	7,3%
Joana Angélica	41	2,5%	19	2,7%	24	2,7%	84	2,6%
Leomentura	172	10,3%	44	6,2%	114	13,0%	330	10,1%
Nova Ipanema	1	0,1%	0	0,0%	1	0,1%	2	0,1%
Parque Casa Nova	3	0,2%	5	0,7%	9	1,0%	17	0,5%
Portelinha I	57	3,4%	5	0,7%	37	4,2%	99	3,0%
Portelinha II	18	1,1%	4	0,6%	5	0,8%	29	0,9%
São João do Panelinha	294	17,6%	184	25,8%	151	17,3%	629	19,3%
Total	1.667	100,0%	712	100,0%	874	100,0%	3.253	100,0%

Fonte: Cadastro Único da Prefeitura Municipal de Camacã, 2010 apud CAMACÃ, 2011

Desse modo, conforme constado no estudo, seria necessária a substituição de 1.667 e a construção de 712 domicílios. Além disso, 874 domicílios necessitam de alguma intervenção com vistas à melhoria das condições habitacionais ou mesmo para a ampliação dos serviços públicos como abastecimento de água, coleta de lixo, rede coletora de esgoto, energia elétrica, etc.

Na Tabela 09 são apresentadas as necessidades habitacionais, quando considerado o total de domicílios ocupados, segundo o IBGE (Censo 2010). Assim, a necessidade habitacional na área urbana representa 45,4% dos domicílios. Da amostra utilizada, as necessidades habitacionais alcançaram 59,8% dos domicílios.

Diante dos dados apresentados na tabela abaixo foi verificado um desvio importe no quantitativo das necessidades habitacionais, quando comparados ao percentual apurado no IBGE (2010) e quando confrontados com o cruzamento dos dados do Cadúnico, apresentado uma variável considerável de 14,40% para o mesmo item analisado. Diante desta constatação é possível afirmar que a ausência de um banco de dados atualizado e bem gerenciado no âmbito local prejudica o levantamento dos indicadores, podendo induzir a erros significativos na apuração dos resultados das reais necessidades quando da apuração do déficit habitacional.

Leitura feita por Denaldi (2011) indica que a caracterização e mensuração da população residente em assentamentos precários no país é de grande relevância para a elaboração de programas habitacionais. No entanto, existem limitações e incompatibilidades, em nível nacional, para a quantificação dos assentamentos precários. Os dados do Censo Demográfico do IBGE relativos aos setores subnormais tendem à subestimação (DENALDI, 2011, p.10).

Tabela 09 -Necessidades Habitacionais, Município de Camacã/BA (Dados relativos)

Localidades	Domicílios Necessidades Habitacionais (CadUnico)		Total Domicílios (CadUnico)		Total Domicílios (IBGE)		Razão Necessidades/Total Domicílios-CadUnico	Razão Necessidades/Total Domicílios IBGE
	Total	%	Total	%	Total	%		
Urbano	3.253	77,7%	5.444	85,3%	7.171	79,5%	59,8%	45,4%
Rural	931	22,3%	941	14,7%	1.850	20,5%	98,9%	50,3%
Total	4.184	100,0%	6.385	100,0%	9.021	100,0%	65,5%	46,4%

Fonte: Cadastro Único da Prefeitura Municipal de Camacã, 2010; IBGE,2010 apud CAMACÃ, 2011

Tabela 10 - Déficit habitacional urbano quantitativo no Município de Camacã/BA

Descrição	Total Domicílios
Domicílios por reposição	1.667
Domicílios por incremento	712
Domicílios por incremento/Crescimento demográfico	531
Total	2.910
Total Domicílios IBGE (Censo 2010)	7.171
Razão	40,58%

Fonte: IBGE, 2010 apud CAMACÃ, 2011

Desta forma, Camacã necessitaria construir 2.910 habitações, sendo que 1.667 seriam para repor domicílios rústicos existentes. Já os domicílios por incremento seriam 1.243, contemplando o caso de imóveis alugados e coabitados.

O déficit habitacional básico na microrregião Ilhéus-Itabuna era de 23,33% dos domicílios urbanos em 2000 (CAMACÃ, 2011). Conforme constatado no Relatório (CAMACÃ, 2011), a grande quantidade de domicílios rústicos no município de Camacã pode estar associada ao declínio da economia do cacau, resultando na queda da renda das famílias, o que não possibilitou melhorias e incrementos na qualidade das construções. Outro fator a ser considerado é o grande número de domicílios cedidos, o que impacta na quantidade de domicílios disponíveis para o

mercado imobiliário caso haja um impulso para aquisição destes imóveis, além da quantidade de imóveis desocupados, segundo o IBGE (2010 apud CAMACÃ, 2011).

Na Tabela 11 é apresentada a quantidade de domicílios por inadequação habitacional, relativo ao déficit qualitativo. São apresentados os valores absolutos, sem considerar a exclusão de domicílios por reposição ou incremento. Destes, a maioria são carentes de infraestrutura. Considerando o valor líquido, são 874 os domicílios inadequados, representando 12,2% dos domicílios urbanos ocupados com base no censo IBGE (2010).

Tabela 11 - Déficit habitacional urbano qualitativo no Município de Camacã/BA.

<b>Descrição</b>	<b>Domicílios</b>
Inadequação Habitacional (Absoluto)	1.715
Inadequação Habitacional (Líquido)	874
Total Domicílios IBGE (Censo 2010)	7.171
Inadequação Habitacional (Absoluto)%/ Domicílios IBGE	23,9%
Inadequação Habitacional (Líquido)%/ Domicílios IBGE	12,2%

Fonte: IBGE, 2010, apud CAMACÃ, 2011

Conforme constatado no Relatório da consultoria (CAMACÃ, 2011) ficam evidentes as dificuldades em planejar políticas públicas em nosso país, sobretudo, em municípios de médio e pequeno porte, devido a inexistência de dados sistematizados e confiáveis. Diante das limitações impostas, os profissionais responsáveis pela elaboração dos PLHIS são obrigados a utilizar várias fontes de informações para aproximar ao máximo das reais necessidades habitacionais e, então, evitar desvios significativos que possam prejudicar os objetivos almejados.

#### 3.3.4. Os mecanismos de participação social

De acordo com o que foi instituído na Lei 11.124/2005, em seu art. 4º, inciso I, a estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar os seguintes princípios:

- a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;
- b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;

c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;

d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

Segundo os ditames da lei, o PLHIS só será aprovado pela CEF, operador do sistema, se comprovado que a elaboração do mesmo cumpriu o requisito da participação popular.

É sabido por todos que nem sempre a participação e controle social se configuram ou de fato se efetivam nos processos de planejamento urbano, embora seja imprescindível que isso ocorra, se possível, em todas as intervenções. É possível que tal fato deva-se a vários motivos, dentre eles as questões sociais, econômicas e culturais que permeiam a sociedade onde ocorrem estas intervenções.

Maricato (2011) afirma que o processo participativo de formulação de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. A autora afirma ainda, que a constituição e consolidação dessa esfera de participação política poderá auxiliar na implementação de um sistema de planejamento e nas reorientações ao plano (MARICATO, 2011, p.180).

No relatório final do PLHIS do município de Camacã (CAMACÃ,2011,p.32-33), foram identificadas 11 associações de bairros, com participação efetiva durante o processo de elaboração do PLHIS, no ambiente das políticas públicas de habitação(Anexo 2).

Quanto a outras organizações da sociedade civil organizada, não foi identificada nenhuma cooperativa habitacional e/ou ONG atuando no setor habitacional no município. Quanto às associações empresariais, técnico/profissionais e/ou entidades de classe, foram identificados apenas alguns profissionais da área da construção civil, como engenheiros civis e arquitetos, atuando, entretanto, de forma isolada.

A conclusão do relatório foi que o município possui organizações envolvidas com a questão habitacional. No entanto, as mesmas não possuem ações articuladas com capacidade de resolver ou minimizar os problemas habitacionais do município. Desse modo, é papel do poder público liderar o processo de organização destes setores, capacitando e orientando seus atores (CAMACÃ,2011).

Diante do quadro apresentado, por meio de uma análise do relatório, é possível afirmar que os atores sociais envolvidos no contexto da política pública habitacional, embora atuantes e participativos não detêm ainda, o empoderamento necessário para fazer valer suas ideias nos processos decisórios de intervenções das políticas habitacionais. Isso depende também, da disposição do gestor público em fortalecer os conselhos ligados ao setor e permitir a participação da população no orçamento do município.

O baixo empoderamento das organizações sociais no município não se trata de um fato isolado, tem raízes históricas, devido à postura coronelista que sempre imperou na localidade e em toda região cacauzeira.

Em seus estudos a respeito da história de Camacã, Santos (2009) conclui:

É preciso lembrar que a história do município de Camacã, está intimamente ligada à lavoura do cacau. Camacã nasceu, emancipou-se e desenvolveu-se em função da grande produção de seus cacauais, consolidando-se como um território economicamente significativo em meados do século XX. Desta maneira, o poder político local era espaço exclusivo daqueles que descendiam dos desbravadores desse território (SANTOS,2009,p.6).

Uma vez tendo o poder político local tendo se concentrado, de forma muito forte, em determinados segmentos sociais – mormente aqueles ligados à elite da produção cacauzeira –, houve a retração, imposta ou escolhida, da atuação de diversos atores sociais nesse âmbito. Acredita-se que a baixa participação e/ou a falta de empoderamento desses atores se relaciona fortemente ao desenvolvimento histórico do município. Tal condição obsta o desenvolvimento de políticas que se fundem na real necessidade dos habitantes dessa cidade. No entanto, crê-se que iniciativas como a elaboração e implementação de Planos Locais de Habitação de Interesse Social possam iniciar o processo de ruptura de determinados aspectos – entendidos, aqui, como negativos – da forma de organização social dessa localidade.

### 3.3.5. A previsão da integração urbana dos assentamentos precários, construção de novas moradias e a regularização fundiária

O Ministério das Cidades, por meio da nova Política Nacional de Habitação, visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social (BRASIL,2004). Tal política está de acordo o que foi instituído na Lei nº 10.257/2001 a qual regulamenta os arts. 182 e 183 da CF de 1988, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, tendo como componentes principais: integração urbana de assentamentos precários; urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários; provisão da habitação e integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação (BRASIL, 2004), conforme discutido no Capítulo 2.

Nesta perspectiva, os resultados conclusivos do PLHIS do município de Camacã apontam as principais intervenções para a integração urbana dos assentamentos precários do município de Camacã. São elas: abertura e/ou consolidação do sistema viário; oferta de infraestrutura de saneamento básico e drenagem, articuladas com o sistema viário e de espaços públicos conectados com as vias de entorno; solução de abastecimento de água e fornecimento de energia elétrica; reparcelamento do solo<sup>11</sup>; execução de obras de consolidação geotécnica; espacialização dos equipamentos sociais (creches, escolas, posto médico, quadras poliesportivas, etc.).

Segundo informações dos técnicos municipais (CAMACÃ, 2011),encontra-se em execução, na sede do município, as obras de tratamento do esgoto sanitário através de convênio com o governo do Estado, sob a responsabilidade da Empresa Baiana de Água e Saneamento (EMBASA), visando cobrir 85% dos domicílios, com previsão de conclusão até o final de 2013.

Quanto à previsão para construção de novas moradias, embora o PLHIS de Camacã, em seu escopo, apresente o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, conforme explicitado no item anterior, e ainda que o referido Plano defina o

---

<sup>11</sup>Segundo Neto (2003, p. 115), “O reparcelamento do solo é uma técnica para implantação de melhorias urbanas como ruas, parques e saneamento básico, necessários para a qualidade de vida das populações. Criando e implantando infraestrutura urbana e comunitária, dividindo, anexando, alterando e permutando parcelas de terras, a área é potencializada em conforto urbano e ambiental, além de sua valorização econômica.”

montante de recursos necessários para tal intervenção, é difícil precisar quando haverá a efetivação da política de habitação local para reduzir o déficit identificado, considerando que não consta no orçamento municipal recursos para tal finalidade.

Além disso, ainda não foi criada a Lei Complementar para regulamentar as fontes de recursos que irão alimentar o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, condição esta de grande importância para permitir as primeiras intervenções de iniciativa do município para minimizar a problemática habitacional, em especial, para construção de moradias e inserção urbana para a população de menor renda. Neste contexto, nota-se que o município encontra-se em total dependência de recursos externos para as intervenções em políticas habitacionais.

A situação é idêntica com relação ao governo do Estado da Bahia, que ainda não aprovou o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e não promulgou a Lei Complementar que define as fontes de recursos para alimentar o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS), resultando assim, em sua total ausência na intervenção em políticas públicas habitacionais no âmbito estadual.

Desse modo, o município depende da liberação de recursos do governo federal, que tem divulgado, através de marketing institucional, a existência de altas quantias para o setor habitacional, tanto para construção, como para a integração urbana e inserção de assentamentos precários e tantas outras intervenções. Porém, com a extensa dimensão territorial do Brasil e suas peculiaridades, aliado a outros fatores - como capacidade técnica, institucional, administrativa; representatividade política local; falta de interesse das construtoras em empreender projetos de pequeno porte - nem sempre é possível que os municípios de pequeno porte tenham acesso a esses recursos, o que condena a população a viver num estado de exclusão e abandono.

Quanto à regularização fundiária, para o Ministério das Cidades a política fundiária tem um papel estratégico na implantação da Política Nacional de Habitação, cabendo a ela estabelecer as bases da política urbana em âmbito municipal, capazes de viabilizar a realização de programas habitacionais. É elemento básico dessa política a implementação de instrumentos como os Planos Diretores Municipais – que garantam a função social da propriedade urbana –, os de regularização fundiária – que ampliem o acesso da população de menor renda a

terra urbanizada –, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional (BRASIL,2004).

O que se observa é que há uma grande dificuldade encontrada por profissionais que lidam com o planejamento urbano (consultores externos, técnicos do Estado e da União, inclusive técnicos municipais) face à ausência de dados históricos nos diversos setores das políticas públicas municipais, dentre eles, os elementos que compõem a inadequação fundiária, pois, a falta de informações consistentes gera, na maioria das vezes, desvios significativos na composição dos dados, induzindo, muitas vezes, ao erro.

A inadequação fundiária resulta da não regularização do terreno ou mesmo da construção/domicílio. Este é o segundo fator que mais afeta os domicílios principalmente nas regiões metropolitanas, que concentram 54,8% dos casos (FJP, 2009). A falta de atualização nos cadastros dos imóveis junto às prefeituras, os altos custos cartoriais, o crescimento desordenado estão entre os fatores que contribuem para a manutenção da situação no Brasil.

Em 2007, 3,3% dos domicílios urbanos no estado da Bahia encontravam-se em situação de inadequação fundiária, total ou parcial. Os dados do Censo de 2000 indicavam que 19,3% dos domicílios urbanos se encontravam com problemas fundiários.

No levantamento de dados acerca da inadequação fundiária do município de Camacã, realizado para a leitura das necessidades de intervenções das políticas de habitação e regularização fundiária, durante o processo de elaboração do PLHIS daquela localidade, foi possível identificar divergências importantes nas diversas fontes pesquisadas e compradas entre si (CAMACÃ, 2011). Conforme o Relatório, as entrevistas realizadas com a comunidade ou mesmo com a equipe técnica da Prefeitura Municipal de Camacã indicavam que o percentual de imóveis regularizados no município é baixo. Entretanto, os dados colhidos no CadÚnico (Banco de Dados dos Programas Sociais de Governo Federal) indicaram um baixo índice de imóveis em situação de inadequação fundiária, 1,3% dos domicílios urbanos (CAMACÃ,2011,p.58).

Na análise apresentada no Relatório as divergências são significativas, comparando-se as fontes e o ano de apuração. Se compararmos os dados gerados do CadÚnico em 2011, que definiu os índices para a inadequação fundiária de Camacã, a divergência é ainda maior. Neste contexto, acredita-se que somente a



criação de um banco de dados consistente e bem administrado é capaz de produzir informações confiáveis para uma política pública eficiente, o que se tornará um instrumento valioso para um sistema de avaliação e monitoramento para melhor entender o resultado alcançado com a efetivação da referida política.

Por fim, é importante mencionar que o Município de Camacã firmou convênio com o governo do Estado da Bahia para alocar recursos para a elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável, conforme convênio SIAFI nº 648098 do governo da Bahia com o Ministério das Cidades, publicado em 20/01/2009. Segundo informações de técnico municipal, o processo encontra-se em fase licitatória para contratação de empresa especializada para a execução dos serviços.

### **3.4. Análise do processo de elaboração do PLHIS de Camacã/BA: avanços e desafios**

Após as considerações formuladas a respeito do processo de elaboração do PLHIS em Camacã – Etapas I e II – é de fundamental relevância destacar os avanços obtidos a partir da utilização desse instrumento e, sobretudo, os desafios que se colocam para a elaboração da Etapa III e, principalmente, para a política habitacional de interesse social do município. Acredita-se ser um instrumento de especial relevância para tal análise o contato com os atores envolvidos no processo de elaboração do PLHIS.

Desse modo, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com representantes das Secretarias de Meio Ambiente e de Trânsito, Infraestrutura e Mobilidade Urbana, com técnicos municipais envolvidos no processo e líderes dos movimentos sociais Pró-Moradia, conforme itens constantes no Apêndice. Dessa forma, detalham-se as evoluções e os obstáculos a serem superados para que o PLHIS se concretize enquanto instrumento de mitigação de desigualdades socioespaciais em Camacã/BA.

A partir da entrevista realizada com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Camacã foi possível observar a carência estrutural do município para lidar adequadamente com as suas demandas ambientais e geográficas. Uma informação, em especial, é de suma importância dentro do contexto discutido pelo trabalho: além

do Plano Diretor, não há marcos regulatórios para dar suporte e direcionamento às intervenções de planejamento urbano. A Secretaria, quando questionada sobre o tema, somente fez alusão ao Código Municipal do Meio Ambiente, ainda em processo de elaboração – atualmente em análise pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Ademais, a Secretaria do Meio Ambiente identifica como instrumentos especialmente relevantes o Plano Diretor e o zoneamento do perímetro urbano. No entanto, admite não dispor de pessoal qualificado para a execução de políticas de planejamento urbano, inclusive, de habitação. Além disso, esse órgão não possui registros históricos a respeito das intervenções em habitação e planejamento urbano e sequer tem conhecimento acerca da disponibilidade de recursos financeiros na Lei Orçamentária do município, para a realização de intervenções em habitação e ordenamento urbano.

A entrevista realizada com a Secretaria Municipal de Trânsito, Transporte, Infraestrutura e Mobilidade Urbana também ressaltou o fato de que é escasso o conhecimento a respeito questão do planejamento urbano na localidade. Em resposta ao questionamento sobre a existência de leis e regulamentos atualizados para orientar as intervenções em políticas públicas e planejamento urbano, o entrevistado mencionou o PDDU; o Código de Postura e a legislação sobre uso e ocupação do solo. Todavia admitiu desconhecer outras leis que tratem dessas questões.

A importância do PDDU foi novamente ressaltada, por ser esse o instrumento que determina as diretrizes que devem ser seguidas nas atividades da Secretaria, porém, reconheceu-se, também, a inexistência de equipe qualificada para elaboração e execução da política de habitação e planejamento urbano. Ademais, afirmou o entrevistado que o município não dispõe suficientemente de máquinas e equipamentos necessários à execução dos serviços de habitação e urbanização da cidade, e que não há recursos previstos ou disponíveis para as intervenções em habitação e ordenamento urbano.

As percepções dos líderes dos movimentos pró-moradia a respeito do PLHIS são bastante distintas. Cada entrevistado ressaltou um aspecto diferente no que se refere à participação da população nas audiências públicas realizadas para a discussão e elaboração do PLHIS. Um dos entrevistados somente afirmou ser válida tal participação, por ser uma oportunidade de buscar melhoria para a comunidade e

a cidade de forma geral. O segundo apontou uma imersão das audiências públicas pela política partidária, ressaltando que elas prestigiariam grupos políticos determinados e não as necessidades da comunidade. O terceiro detalhou a relevância das audiências: discussão sobre moradia popular para a população, sobre políticas públicas sociais e sobre emprego e segurança. Por fim, o quarto ressaltou a baixa participação da comunidade nas audiências – e mesmo dos representantes políticos.

Já no que concerne à visão sobre o comprometimento do poder público com a promoção de ações para melhorar as condições de vida das pessoas que habitam nos assentamentos precários, observa-se maior concordância: os entrevistados identificam que se existe tal comprometimento, o mesmo não tem correspondido às demandas dessas populações. Ressaltou-se que no período de eleições é dado maior destaque à questão, mas que isso não tem se traduzido em ações efetivas, principalmente do poder público municipal. Reconhece-se que os governos federal e estadual vêm tendo iniciativas em relação ao tema, mas que ainda há um déficit de atuação da esfera pública do município.

Outro tópico, fundamental dentro do contexto da discussão travada nesse trabalho – e que é objeto de concordância entre os líderes entrevistados –, é a relevância e, sobretudo, força da organização social. Os líderes dos movimentos pró-moradia sustentam que o fortalecimento da comunidade por meio da organização social, o empoderamento, pode, indubitavelmente, contribuir para o processo de demandas de políticas públicas de interesse social. Isso significa que tal organização não somente facilita a demanda, mas é fundamental para que a mesma seja atendida. Especialmente importante nesse contexto, é a percepção de que apenas haverá resultado duradouro caso haja um trabalho em parceria do governo com a comunidade.

Os técnicos municipais entrevistados expressaram concordância no que se refere à percepção do PLHIS como um instrumento adequado para nortear a política pública de habitação e planejamento urbano em Camacã, principalmente porque ele permite identificar os problemas relacionados à habitação e as demandas da população. Por outro lado, não é pacífico o entendimento a respeito da existência, no município, de estrutura organizacional para a realização de serviços habitacionais e de infraestrutura urbana proposta pelo PLHIS. Entretanto, ainda que algum entrevistado tenha afirmado haver tal estrutura, destacou que não ser ela plena,

sendo apenas parcial. Outro entrevistado declarou estar o município “evoluindo com relação a esse assunto”.

De forma geral, foi destacado que há uma equipe técnica, sim, mas que essa ainda depende de qualificação profissional para atuar na área ou que há, ainda, necessidade de estruturação do setor para que essa equipe possa atuar da forma determinada pelo PLHIS. Embora um dos entrevistados tenha manifestado o entendimento de que a governança representada pela sociedade civil organizada e os movimentos sociais reúne as condições necessárias para acompanhar o cumprimento das demandas acordadas durante a elaboração do PLHIS, a maioria discorda de tal compreensão. Eles ressaltaram que é necessária a compreensão, por esses movimentos, de que o trabalho deverá ser feito em parceria com o poder público.

Os técnicos entrevistados afirmaram, ainda, algo bastante relevante: os novos instrumentos de políticas públicas de habitação de interesse social e integração urbana poderão contribuir para o avanço no atendimento às demandas habitacionais no âmbito local. Contudo, para que isso se concretize, é imperativo que ações concretas sejam tomadas – motivo pelo qual é fundamental o comprometimento do poder público com a questão.

Foi, ainda, destacado, por alguns, a importância de que as políticas públicas ressaltadas pelo PLHIS constem em um instrumento legislativo vinculante, ou seja, o PLHIS deve constituir uma Lei Municipal. No que diz respeito à existência de recursos financeiros e humanos para a implementação do PLHIS em Camacã foi unânime a manifestação do entendimento de que o município, individualmente, não dispõe dos recursos necessários para a concretização do Plano, de modo que é essencial o trabalho em conjunto com as esferas estadual e federal para que os recursos necessários sejam canalizados para a cidade com tal finalidade.

Em suma, as entrevistas realizadas destacaram alguns aspectos que corroboram a compreensão expressa nesse trabalho em relação à elaboração e implementação do Plano Local de Habitação de Interesse Social no município de Camacã/BA.

Primeiramente, é evidente a necessidade de qualificação da equipe que compõe o quadro de gestão do município para lidar com as questões relacionadas à execução das políticas de habitação e planejamento urbano. Não há conhecimento político ou técnico sistematizado daqueles que, de fato, implementam as políticas

para a concretização das propostas no que se refere à temática. De modo que o tema ainda não se configurou em pauta prioritária na organização pública do município.

Ademais, há uma completa desarticulação entre os órgãos cujas competências são necessárias para a realização de políticas de planejamento urbano. Aqueles que compõem os quadros profissionais das diferentes Secretarias não possuem conhecimento a respeito dos processos que ocorrem em âmbitos distintos do seu. Tal desarticulação torna-se clara, por exemplo, quando se destaca o fato de que a Secretaria de Meio Ambiente não está integrada à de Trânsito, Transportes, Infraestrutura e Mobilidade Urbana ou à de Finanças no que se refere ao orçamento e realização de intervenções na área urbanística na cidade.

Tal configuração inviabiliza uma articulação entre os diversos órgãos, com vistas à implantação de um planejamento urbano eficaz e eficiente – que lidem, de fato, de modo adequado com os problemas que emanam nesse âmbito, respondendo às demandas da população. É importante ressaltar que esse é um problema que não concerne simplesmente à atual composição dos quadros técnicos da Prefeitura de Camacã, mas sim que se trata de um problema estrutural, que há bastante tempo permeia o município, sendo, portanto, necessário uma reconfiguração da composição e das funções nesse âmbito.

Outro aspecto de essencial relevância é a participação popular. O PLHIS destacou ser a participação popular elemento fundamental para a configuração de uma nova política habitacional que vise ao interesse social. Embora tenha havido audiências públicas, é notável a possibilidade, e necessidade, de ainda maior participação dos interessados; aqueles que serão diretamente atingidos pelas políticas. Tal situação tem a ver com a dificuldade de mobilização popular no país, a qual tem raízes históricas.

Ainda assim, o processo de elaboração do PLHIS de Camacã foi caracterizado pela participação nos eventos, pela clareza dos participantes em apontar as demandas e pela construção de ideias objetivas para enfrentar e superar as dificuldades cotidianas de viver em plena vulnerabilidade social. Nota-se, logo, que a própria comunidade, embora com certas limitações de participação, tem consciência da dimensão da problemática habitacional e das consequências que advêm dessa questão. Dessa forma, identifica-se que um aspecto indispensável para que o PLHIS se torne o instrumento de política habitacional de interesse social

que pretende ser: o fomento à participação popular. Entende-se que sem a efetiva participação das comunidades em que as intervenções ocorrerão, não é possível identificar de forma integral os problemas e oferecer as respostas necessárias.

Sobretudo, é fundamental apontar que o comprometimento do poder público com a temática é um imperativo nesse contexto de concretização de uma política pública que vise à resolução de problemas socioespaciais. A parceria com a sociedade civil é apenas um componente desse cenário – ainda que essencial, uma vez que sem a participação daqueles para os quais as respostas serão oferecidas não é dotada de sentido uma política de habitação de interesse social. No entanto, sem o devido e real comprometimento dos gestores públicos não é possível a viabilização da implementação das estratégias de ação propostas pelo PLHIS. Dessa forma, a atuação dessa esfera é componente essencial dentro desse contexto e, o poder público, enquanto ente que tem por função prover o bem-estar da população à qual deve ser responsivo, não pode se eximir de tal tarefa.

O estudo de caso de Camacã ressalta importantes aspectos para a compreensão da elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social nos municípios brasileiros, sobretudo para aqueles de pequeno porte. Como destacado, é essencial atentar para a qualificação técnicas dos funcionários públicos que lidam com a questão no âmbito das prefeituras; para a participação popular no processo de elaboração e implementação do PLHIS e para o comprometimento dos gestores públicos com a questão da habitação de interesse social. Esses são aspectos-chave para o sucesso do PLHIS enquanto ferramenta de inserção socioespacial, que proveja, portanto, respostas adequadas para o enfrentamento do problema habitacional no Brasil.

Considerando esses aspectos, de especial relevância para a elaboração e implementação dos PLHIS nas cidades, constata-se que a proposta metodológica adotada pelo MCidades para a formulação do Plano necessita de importantes ajustes. É notória a articulação do governo federal para a consolidação dos PLHIS sobrepondo-se às demais escalas federativas, ao propor normas e regulamentos complexos sem considerar/respeitar as limitações da quase totalidade dos municípios brasileiros, nos aspectos técnicos, gerenciais, administrativos, financeiros e políticos, negando claramente, uma grande diversidade econômica, histórica e social entre esses municípios. Tais distinções não são consideradas pela metodologia proposta, e uma tentativa de elaboração uniforme dos planos em um

contexto de ampla diversidade, que marca as cidades em que serão implantados, dificulta que eles se tornem o instrumento de provimento de respostas pertinentes para enfrentamento do problema habitacional nacional – seu objetivo.

Nesse contexto, o estudo revela que o Plano, por si, não resolve a questão da problemática da habitação, que não é um problema novo. Faz-se necessário a criação de uma fonte permanente para o aporte de recursos financeiros, a partir da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme constante na Proposta de Emenda Constitucional (PEC-285/2008), que estabelece a destinação de 2% (dois por cento) de toda a arrecadação da União e 1% (um por cento) sobre a arrecadação dos demais entes federados. Tal montante deverá ser direcionado para os Fundos de Habitação de Interesse Social para a formulação e implementação das políticas de habitação de Interesse Social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa proposta neste trabalho permitiu, por meio do estudo de caso do município de Camacã/BA, apresentar as respostas para a problematização que envolve a implementação do PLHIS em município de pequeno porte. A pesquisa realizada junto aos agentes envolvidos com a questão da habitação de interesse social em âmbito local revela que a metodologia adotada pelo MCidades é demasiadamente complexa, portanto inadequada para a realidade local, uma vez que não considera as limitações técnicas, gerenciais e administrativas. Ainda que o Plano seja concluído no padrão recomendado pelo MCidades, faltam ao município recursos financeiros, pessoal qualificado, estrutura institucional e administrativa, bem como, máquinas e equipamentos para a implementação da política de habitação. Ademais, observa-se a necessidade de uma maior integração dos poderes executivo e legislativo com os movimentos sociais e os Conselhos de Habitação para o acompanhamento e efetivação da política em questão.

Ainda que haja limitações e seja patente a necessidade de reformulação da estrutura do PLHIS para que esse se torne uma ferramenta efetiva de provimento de respostas adequadas para os problemas relacionados à questão habitacional no Brasil, é possível observar aspectos positivos envolvidos nesse contexto de

elaboração e implantação do Plano Local de Habitação de Interesse Social em Camacã/BA. Nota-se que a própria comunidade, embora com certas limitações, tem consciência da dimensão da problemática habitacional e das consequências que advêm desta questão. É também notório que existe um crescente processo de organização social que vem se consolidando ao longo dos últimos anos. Acredita-se que a crise econômica gerada em consequência do declínio da lavoura cacaueteira a partir de 1990, e seus reflexos na localidade de Camacã, certamente contribuiu para esta nova postura, como também, o favorecimento da consolidação das liberdades democráticas no país que inegavelmente se tornou realidade neste momento.

Ao longo dos últimos dois anos, durante o processo de elaboração do PLHIS, foi possível observar nos eventos de oficinas, plenárias e audiências públicas, uma marcante evolução do senso de cidadania demonstrado pelos representantes dos moradores em assentamentos precários, bem como pelo público em geral envolvido na questão da habitação de interesse social. Isto foi caracterizado pela participação nos eventos; pela clareza em apontar as demandas, bem como pela capacidade de desconstruir ideias objetivas para enfrentar e superar as dificuldades cotidianas de viver em plena vulnerabilidade social.

Vale ressaltar que o referido estudo proporcionou um importante aprendizado. Em primeiro lugar foi possível perceber a constante e crescente tomada de consciência do povo brasileiro quanto às demandas sociais, conforme pode ser constatado com o levante popular em todo Brasil, ocorrido a partir do mês junho de 2013, em prol de reformas (políticas, urbanas e sociais etc.). Esta realidade se reflete mesmo em cidades distantes dos grandes centros urbanos, como é o caso de Camacã, objeto deste estudo.

Diante disso, é inegável que os desafios são expressivos, porém podem-se registrar avanços principalmente quando observamos que a base que sustenta a permanente luta da comunidade por melhoria da qualidade de vida são as conquistas respaldadas pelos marcos regulatórios, que servem de “combustível” para persistir na luta, para romper com a hegemonia política sustentada num modelo econômico de exploração, exclusão e pobreza, podendo assim, fazer valer as conquistas da sociedade.

A questão colocada, portanto, não se refere apenas à compreensão desses instrumentos de planejamento de políticas públicas urbanas (PDDU, PLHIS e outros) como bons ou ruins, mas à existência de vontade política para sua efetivação.



Entende-se, nesse trabalho, que somente através de uma governança bem estruturada e com autonomia e independência, com representação dos agentes dos movimentos sociais e com a devida fiscalização e acompanhamento dos corpos jurídicos (Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública) é possível transformar importantes e avançados marcos regulatórios, com destaque para o Estatuto da Cidade, em instrumentos de transformação econômica e socioespacial para construção de uma cidade com justiça para todos.

## REFERÊNCIAS

ABDALLA, Anésio. SFH: apogeu e declínio de um vigoroso modelo habitacional. In: **SFI: um novo modelo habitacional**. Brasília: ABECIP (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança), 1995. Disponível em: <[http://www.abecip.org.br/imagens/conteudo/publicacoes\\_e\\_artigos/sfi\\_um\\_novo\\_modelo\\_habitacional.pdf](http://www.abecip.org.br/imagens/conteudo/publicacoes_e_artigos/sfi_um_novo_modelo_habitacional.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2013.

ABIKO, Alex Kenya. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: EPUSP, 1995. Disponível em: <<http://publicacoes.pcc.usp.br/PDF/ttcap12.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2013.

ABREU, Mauricio. Reconstruindo uma história esquecida: Origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. **Espaço & Debates**, v. 14, n. 37, p. 34-46, 1994. Disponível em: <[http://issuu.com/fernandabasileresstom/docs/historia\\_favela](http://issuu.com/fernandabasileresstom/docs/historia_favela)>. Acesso em: 09 mar. 2013.

BAHIA. (Estado). **Lei nº 11.041, de 07 de maio de 2008**. Institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Interesse Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/pehis.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

BASSUL, J. Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de Política Social. In: MOTA, Ana Elisabete et. al. (Orgs.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, ABEPSS, Ministério da Saúde, OPAS, OMS; 2006. p. 1-27. Disponível em: <<http://www.servicosocialesaude.xpg.com.br/texto1-1.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2013.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, maio/jun., 2009. p. 8-14. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. 29, n. 3, p. 711-732. 1994. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos/artigo1-habitacaosocial.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Encontro Nacional da ANPUR (Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional), 10, 2007, Belém, **Anais...** Belém: ANPUR, 2007.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 2011.

BRASIL. **Decreto n. 4.403, de 22 de Dezembro de 1921.** Regula a locação dos prédios urbanos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4403-22-dezembro-1921-569624-publicacaooriginal-92854-pl.html>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL. **Decreto n. 19.496, de 17 de Dezembro de 1930.** Altera os arts. 10 e 12 da lei n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926, referentes à aplicação dos fundos das Caixas de Aposentadoria e Pensões, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=22504>>. Acesso em: 13 maio 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.218, de 1º de maio de 1946.** Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular”. Disponível em: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=9218&tipo\\_norma=DEL&data=19460501&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=9218&tipo_norma=DEL&data=19460501&link=s)>. Acesso em: 22 mar. 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 mar. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação.** Cadernos MCidades – Habitação. Brasília: 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação - SNHIS**. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. **Campanha direito à Moradia**. Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social-SNHIS, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil 2008**: com dados de 2007 reponderados. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em: 12jan. 2013.

CAMACÃ. **Lei nº 577/2007**. Institui o Plano Diretor Urbano do Município de Camacã e dá outras providências. Camacã/BA, 2007.

CAMACÃ. **Lei nº 614 de 28 de maio de 2008**. Estabelece diretrizes e normas da Política Municipal de Habitação – PMH, cria o Fundo Municipal de Habitação, o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências. Camacã/BA, 2008.

CAMACÃ. Secretaria de Bem Estar Social. **Relatório II - Diagnóstico do Setor Habitacional**. PLHIS/Camacã: Agronegócios Projetos e Consultorias Ltda. Camacã/BA, 2011.

CAMACÃ. **Decreto nº 1701/2012**. Dispõe sobre a regularização do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Camacã e dá outras providências. Camacã/BA, 2012.

CARDOSO; Aduino Lúcio; ARAÚJO, Rosane Lopes de; GHILARDI, Flávio Henrique. Necessidades habitacionais. In: ROSA, Júnia Santa; DENALDI, Rosana (coord.). **Curso a distancia: planos locais de habitação de interesse social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 83-106.

CARDOSO, Aduino Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Aduino Lúcio (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. In: Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-65.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 1011-1042, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182012000400012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 mar. 2013.

COSTA, Alcides. **Canavieiras: sua história e sua gente**. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1963.

COSTA, L. Claudio Zumaeta. **Os “esquecidos do cacau”**: trabalhadores rurais do município de Camacã-Bahia. Seminário Cultura e Política na Primeira República: Campanha Civilista na Bahia: Uesc, 2010.

DENALDI; Rosana; LEITÃO, Karina; AKAISHI, Ana. O recente processo de elaboração de planos locais de habitação de interesse social do Brasil: limitações e perspectivas. Encontro Nacional da ANPUR (Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses.** São Paulo: FAUUSP, 2003. 229 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. Estado e habitação popular: o ideário da casa própria na era Vargas. Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais: diversidades e (des)igualdades, 11., Salvador. **Anais....** Salvador: UFBA, 2011.

ESPINOSA, J. E. ; BONDUKI, N. G. Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula. In: Jaime Eraso Espiñosa. (Org.). **Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica.** Quito/Caracas: FLACSO/CLACSO INSTITUTO DE LA CIUDAD, 2012.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para municípios.** Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Agenda%20Habitat%20para%20Munic%C3%ADpios.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2007.** Ministério das Cidades. Brasília, 2009.

GORDILHO SOUZA, Ângela. **Limite do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX.** Salvador: EDUFBA, 2008.

GRAMACHO, M. Helena. Camacã: símbolo das territorialidades da cultura cacauera In: OLIVEIRA, Clarice Gonçalves S. de; TRINDADE, Gilmar Alves; GRAMACHO, Maria Helena. **Trajetória, permanências e transformações tempo-espaciais da cidade de Camacã/BA: interfaces com a crise da cacauicultura.** Ilhéus: Editus, 2009. p.171-238.

GUIMARÃES, Valdirene Silva. **Um olhar sobre a cidade: Camacã (1953-1964).** Ilhéus: UESC, 2001. Monografia (Graduação) - Universidade Estadual de Santa Cruz-UESC, Ilhéus, 2001.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf)>.

IBGE. Instituto de Geografia e Estatística. **Série histórica da produção de cacau na Bahia (1940/2006).** Disponível em: <[www.ibge.com.br](http://www.ibge.com.br)>. Acesso em: 13 mai. 2013.

IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais). **Sistema Financeiro de Habitação**. I Seminário Interamericano de Política Monetária e Administração da Dívida Pública. Rio de Janeiro, 1974.

IICA. Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura. Brasília: Ceplac (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira). **Cacau. Ano 25: desenvolvimento e participação**. (Org.) Jefferson F. Rangel. Brasília, 1982.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: maio, 2000. Disponível em: <[http://www.pt-pr.org.br/pt\\_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF](http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF)>. Acesso em: 24jan. 2013.

JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. **Cidades pequenas e indústria: contribuição para análise da dinâmica econômica na região de Presidente Prudente – SP**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP. Presidente Prudente/SP, 2011.

LARCHER, José Valter Monteiro. **Diretrizes visando à melhoria de projetos e soluções construtivas na expansão de habitações de interesse social**. Paraná: UFPR, 2005. 160f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www.prppg.ufpr.br/ppgcc/sites/www.prppg.ufpr.br/ppgcc/files/dissertacoes/d0068.pdf>>. Acesso em: 12mar. 2013.

LAVINAS, Lena. **Luta contra a pobreza urbana**. URBAL 10. São Paulo: PSP/ Sec. Rel. Internacionais, 2003.

LEITE, Janete Luzia. Política de cotas no Brasil: política social? **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.14, n.1, p. 23-31. 2011.. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802011000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

LOPES, Soraya Santos. **Direito à moradia: marco regulatório da habitação urbana de interesse social e a efetividade do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)**. Salvador: UCSAL, 2012. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2012.

MACHADO, Ednéia Maria; KYOSEN, Renato Obikawa. Política e política social, **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 3, n. 1, p. 61-68, jul./dez. 2000. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/ssrevista/n1v3.pdf>>. Acesso em: 12fev. 2013.

MAIA. Doralice Sátyro. Cidades Médias e Pequenas do Nordeste. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel. (Orgs.). **Cidade médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. – Salvador: SEI, 2010. (Série Estudos e Pesquisas, 87). p.15-41.

MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos; ARANTES, Otília. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 6.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **A nova política habitacional**. Jornal o Valor: São Paulo. 24 Nov. 2005.

MELO, Marcus André, A não política da casa própria 1946-1947. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 6, n.º 15, fev. 1991.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **L'analyse des politiques publiques**. Paris: Montchrestien, 1998. Tradução livre: Elcylene Leocádio.

NETO, Candido Bordeaux Rego. **A integração de geoindicadores e reparcelamento do solo na gestão ambiental urbana**. Santa Catarina: UFSC, 2003. 231f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003. Disponível em: <[www.tede.ufsc.br/tese/PEPS3024.pdf](http://www.tede.ufsc.br/tese/PEPS3024.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2013.

OLIVEIRA, Clarice Gonçalves de. Crise da cacauicultura e transformações no território-cidade de Camacã e sua região de inserção. In: OLIVEIRA, Clarice Gonçalves S. de; TRINDADE, Gilmar Alves; GRAMACHO, Maria Helena. **Trajatória, permanências e transformações têmporo-espaciais da cidade de Camacã/BA: interfaces com a crise da cacauicultura**. Ilhéus: Editus, 2009. p.21-105.

ONU. **Declaração de Istambul sobre assentamentos urbanos**. 1996a. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>.

ONU. **The Habitat agenda**. 1996b. Disponível em: <[http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat\\_agenda.asp](http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

ONU. **Declaração sobre cidades e outros assentamentos urbanos no novo milênio**. 2001. In: FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Agenda%20Habitat%20para%20Munic%C3%ADpios.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2013.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 67-95. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2858](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2858)>. Acesso em: 12 jan. 2013.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; TABOADA, Kleyd Junqueira. **Trabalho social em habitação de interesse social: ensino a distância – EAD**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PARISSE L. Favelas no Rio de Janeiro: evolução sentido. **Caderno do CENPHA**, 5, Rio de Janeiro, 1969.

ROCHA, Oswaldo Porto. A era das demolições: a cidade do Rio de Janeiro: 1970 – 1930. Rio de Janeiro: C/DEDI, 1995.

ROLNIK, Raquel. Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades. In: PINHEIRO, Otilie Macedo; CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise; BALBIM, Renato. **Acesso à terra urbanizada** : implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Disponível em: <[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=71&Itemid=95](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=71&Itemid=95)>.

ROLNIK, Raquel. **Cada um em seu lugar**. São Paulo: FAUUSP, 1981. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

SANTOS, Marcio Ceo. **A crise da região cacaeira e os desafios para o desenvolvimento local**. Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Pós Graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS. São Caetano do Sul/SP, 2010.

SANTOS, Renato Zumaeta Costa dos. **O patrimonialismo em Camacã**: uma prática política em benefício da elite local. XX Ciclo de Estudos Históricos. UESC. Ilhéus, 2009.

SANTOS, Renato Zumaeta Costa dos. **Formação da elite agrária/política de Camacã**: poder, imaginário e identidade. Seminário Cultura e Política na Primeira República: Campanha Civilista da Bahia. UESC: Ilhéus, 2010.

SANTOS, Cláudio Hamilton. **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964/1998. IPEA: Brasília, 1999. Disponível em: <[http://www.polo.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/politicas\\_federais\\_de\\_habitacao\\_no\\_brasil\\_\\_\\_1964\\_1998.pdf](http://www.polo.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/politicas_federais_de_habitacao_no_brasil___1964_1998.pdf)>. Acesso: 15 abr. 2013.

SANTOS, Milton. **O centro da cidade do Salvador**: estudo de geografia urbana. – 2. ed,- São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Salvador: Edufba, 2008.

SÃO PAULO. (Estado). **Decreto n. 233, de 2 de março de 1894**. Estabelece o Código Sanitário. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1894/decreto%20n.233,%20de%2002.03.1894.htm>>. Acesso em: 07 mar. 2013.

SEDUR. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Oficina Temática Regional do PLANEHAB**: Macrorregião – Litoral Sul. SEDUR, 2011 Disponível em:<[planehab.blogspot.com.br](http://planehab.blogspot.com.br)>. Acesso em 16 jul. 2013.

TASCHNER, S.P. Política habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa do LAP**. São Paulo, nº 21, FAU-USP, 1996.

TEIXEIRA, Aparecida Netto. Estatuto da Cidade e ZEIS. **Bahia Análise & Dados**. Cidades: Gestão e Realidades Urbanas, v. 19, n. 3, p. 667-691, 2009.



TEIXEIRA, Aparecida Netto. et. al. O desafio da regulamentação de ZEIS em Salvador. XII Encontro Nacional da ANPUR. **Anais...** Belém, 2007.

TRINDADE, Gilmar Alves. Cidade de Camacã, transformações socioespaciais e região: interpretando os conteúdos da paisagem. In: OLIVEIRA, Clarice Gonçalves S. de; TRINDADE, Gilmar Alves; GRAMACHO, Maria Helena. **Trajetória, permanências e transformações têmporo-espaciais da cidade de Camacã/BA: interfaces com a crise da cacauicultura.** Ilhéus: Editus, 2009. p.109-167.

VARGAS, Carlos Salazar. Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis. **Universitas**, n. 83, p. 35-100, nov. 1992.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Pobreza urbana e a formação de bairros populares em Salvador na longa duração, **Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 20, p. 19-30. 2006. Disponível em: <<http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/geousp.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2011.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Em torno do conceito de política social: notas introdutórias.** Rio de Janeiro 2002. Disponível em: <[www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor.** Divulgado apenas pela internet. 2005. Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2013.

## ANEXO 1

### **Principais recomendações do Planehab e diretrizes correlatas da PEHIS discutidas nas Oficinas Temáticas Regionais realizadas em 08 e 09 de agosto de 2011, em Ilhéus/BA**

#### **- Déficit habitacional e democratização da terra urbanizada**

a) Implementação de planos, programas e projetos habitacionais para a população de baixa renda articulados nos âmbitos federal, estadual, municipal e dos territórios de identidade;

b) Definição das prioridades e ações da política estadual de habitação de interesse social, com ênfase para as ações em áreas de risco à vida, insalubres e de preservação permanente, bem como as sujeitas a deslocamentos e despejos em razão da execução de obras e empreendimentos promovidos com recursos públicos;

c) Integração dos projetos habitacionais com os investimentos em saneamento básico, infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos coletivos relacionados à habitação na área urbana e rural;

d) Implantação de instrumentos de acesso à terra urbana e rural necessários aos programas habitacionais de acordo com o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade;

e) Garantia da utilização e aproveitamento prioritário de áreas dotadas de infra-estrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas nas áreas urbanas, conforme disposto nos Planos Diretores municipais.

#### **- Estratégias de desenvolvimento e articulação das políticas**

a) execução dos projetos de habitação de interesse social em áreas que possibilitem acesso às opções de trabalho e emprego, transporte público, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer.

**- Formulação das políticas e programas**

- a) Adoção de tecnologias limpas, da economia solidária e de outros meios para garantir a sustentabilidade econômica, social e ambiental nos programas e projetos habitacionais de interesse social;
- b) adoção de mecanismos transparentes e democráticos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas habitacionais de interesse social, bem como e publicização dos procedimentos, processos decisórios e normas de contratação dos agentes operadores, para permitir o controle social;
- c) eliminação das barreiras arquitetônicas que impeçam a livre movimentação das pessoas idosas, deficientes ou com mobilidade reduzida.

**- Fortalecimento Institucional**

- a) Desconcentração de poderes, descentralização de operações e apoio às iniciativas de entidades sem fins lucrativos, tais como cooperativas, associações, entre outros;
- b) implantação de instrumentos de acesso à terra urbana e rural de acordo com o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade;
- c) garantia da utilização e aproveitamento prioritário de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas nas áreas urbanas, conforme disposto nos Planos Diretores municipais;

**- Comunidades especiais**

- a) Respeito aos modos de vida, formas de organização da comunidade, composição familiar, à diversidade de tipologias, produção social e cultural das habitações;
- b) respeito e incorporação dos padrões de moradia e das formas de parcelamento, uso e ocupação do solo, oriundos da realidade cultural das populações atendidas, particularmente das populações tradicionais.

**- Regularização Fundiária**

- a) Utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social e de regularização fundiária;
- b) incentivo à implementação dos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia e garantam a segurança da posse;
- c) incorporação das questões de gênero no processo de elaboração e implementação dos programas habitacionais e de regularização fundiária, inclusive através do estabelecimento de mecanismos de quotas para idosos, pessoas com deficiências e famílias chefiadas por mulheres dentre os grupos sociais identificados como o de menor renda;
- d) adoção de institutos jurídicos e procedimentos voltados para a prevenção, mediação e conciliação nas situações de conflitos fundiários;
- e) respeito e incorporação dos padrões de moradia e das formas de parcelamento, uso e ocupação do solo, oriundos da realidade cultural das populações atendidas, particularmente das populações tradicionais.

**- Urbanização integrada de assentamentos precários**

- a) Integração dos projetos habitacionais com os investimentos em saneamento básico, infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos coletivos relacionados à habitação na área urbana e rural.

## APÊNDICE

**Entrevistas realizadas em maio de 2013, junto às Secretarias de Meio Ambiente e Secretaria de Trânsito, Transportes, Infraestrutura e Mobilidade Urbana, Técnicos Municipais e Líderes dos Movimentos Sociais Pró Moradia<sup>12</sup>.**

### **A. QUESTÕES PARA OS REPRESENTANTES DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS:**

- 1. Esta Secretaria dispõe de Leis e Regulamentos atualizados para orientar as intervenções em políticas públicas e o planejamento Urbano?**
- 2. Qual a importância do Plano Diretor Municipal para as atividades dessa Secretaria?**
- 3. O zoneamento (área de comércio, residências, indústria) é importante para o desenvolvimento econômico e social, bem como, para o ordenamento da cidade?**
- 4. A Secretaria dispõe de pessoal qualificado para a execução da política de habitação e planejamento urbano?**
- 5. A Secretaria dispõe de máquinas e equipamentos necessários para a execução dos serviços de habitação e urbanização da cidade?**
- 6. Consta na Lei Orçamentária recursos para as intervenções em habitação e ordenamento urbano?**
- 7. A Secretaria dispõe dos registros históricos (banco de dados) das intervenções em habitação e planejamento urbano?**
- 8. Considerações finais.**

#### **A.1. Secretaria Municipal de Meio Ambiente**

**Questão 1 - Resposta:** Está sendo criado o Código Municipal do Meio Ambiente que estabelece as bases normativas sobre a política ambiental municipal, visando a proteção, qualidade e controle dos recursos naturais do município de Camacã. Este documento encontra-se em análise por parte do Conselho Municipal de Meio Ambiente deste município (dados referentes a 2012).

**Questão 2 - Resposta:** O Plano Diretor Urbano serve para estabelecer diretrizes para uma melhor gestão e planejamento do município. Partindo do pressuposto que um PDDU é elaborado com a participação social, atendendo os anseios da comunidade, sendo este elaborado por profissionais capacitados, toda e qualquer

---

<sup>12</sup> Para realização da pesquisa foi apresentado o formulário e os entrevistados responderam por escrito e por meio digital, via internet. Para alguns casos, em que se constatou alguma dificuldade do entrevistado, as respostas foram anotadas pelo entrevistador. A pesquisa foi acompanhada pelo Termo de Consentimento devidamente assinado.

ação deverá atender os objetivos deste plano, assim como a Secretaria Municipal juntamente com o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Educação Ambiental.

**Questão 3 – Resposta:** O crescimento desordenado das cidades gera uma série de impactos ambientais. O zoneamento é uma ferramenta imprescindível para minimização desses impactos, seja no perímetro urbano ou rural. Por exemplo: a concentração de indústrias em áreas metropolitanas provoca uma série de poluição, e com o zoneamento é planejado um conjunto de ações visando distanciamento de áreas de proteção, aglomerados de pessoas (poluição sonora, poluição de efluentes entre outros).

**Questão 4 – Resposta:** A Secretaria não dispõe de profissional habilitado na área de planejamento e ou habitação. Até o fim de 2012 o quadro da Secretaria era composto por Engenheiro Ambiental, um técnico agrícola e uma graduada em Direito.

**Questão 5 – Resposta:** Não. Este tipo de atividade atualmente está ligado a Secretaria de Trânsito, Transporte, Infraestrutura e Mobilidade Urbana.

**Questão 6 – Resposta:** Não sei. Informação da Secretaria de Finanças.

**Questão 7 – Resposta:** Não. Faz-se necessário a criação de um sistema para armazenamento dos dados.

**Questão 8 – Resposta:** Sem comentários.

## **A.2. Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes, Infraestrutura e Mobilidade Urbana**

**Questão 1 - Resposta:** Sim. Tem o PDDU, Uso e Ocupação do Solo, Código de Postura. As demais leis não é do meu conhecimento.

**Questão 2 - Resposta:** A importância é que o PDM determina as diretrizes que devem ser seguida.

**Questão 3 - Resposta:** Sim. Porque é uma referência para a organização das áreas destinadas às residências, comércio e indústria. Pode inclusive, atrair novos investimentos.

**Questão 4 - Resposta:** Não.

**Questão 5 - Resposta:** Sim. De forma parcial, pois as máquinas e equipamentos ainda não são suficientes para suprir todas as necessidades e demandas.

**Questão 6 - Resposta:** Não. Pelo que consta, o município não dispõe de recursos para esta finalidade.

**Questão 7** –Resposta:Não. Não há nenhum sistema de dados ou registro.

**Questão 8** - Resposta: Devido as condições topográficas a ocupação da cidade ocorreu de forma desordenada, sem um devido planejamento, com ocupação de encosta, beira de rio e encharcado.

## **B. QUESTÕES PARA OS LÍDERES DOS MOVIMENTOS PRÓ-MORADIA**

- 1. Você poderia avaliar a participação da população nas audiências públicas realizadas para a discussão e elaboração do PLHIS?**
- 2. Quais os conteúdos principais discutidos nas audiências públicas?**
- 3. Você tem conhecimento dos produtos elaborados e das principais propostas do PLHIS de Camacã que resultaram das discussões públicas?**
- 4. Considera que o poder público é comprometido em empreender ações para melhorar a condição de vida de quem vive em assentamentos precários?**
- 5. O fortalecimento da comunidade através da organização social (empoderamento) pode contribuir para demandar às políticas públicas de interesse social?( ) Sim ( ) Não. Por que?**

### **B.1. Entrevistado 1: Associação de Moradores do Parque Casa Nova**

**Questão 1** - Resposta: Acho válido. É uma oportunidade de buscar melhoria para a comunidade e a cidade em geral.

**Questão 2** - Resposta: Dá habitação para quem não tem. Planejamento familiar, escola, lazer, área de convivência para a comunidade. Planejamento de esgoto, coleta de lixo. Não é só a casa e a manutenção da escola, etc.

**Questão 3** - Resposta: Entendo das construções que devem ser feitas, regularização do terreno, o mais importante eu acho, apoiando as pessoas na saúde, educação e modulo de segurança.

**Questão 4** - Resposta: Sim. Contribuiu para o calçamento, mas a escola funciona precariamente (em relação a merenda escolar), coleta de lixo, dia sim, dia não, limpeza das ruas, transporte coletivo regular, carro escolar (transporte público). Falta melhoria da via de acesso e uma ciclovia.

**Questão 5** - Resposta: Sim. Sendo bem organizado consegue. Através da organização pode trazer creche, área de lazer para as crianças e oficinas culturais.

### **B.2. Entrevistado 2: Associação de Moradores do Bairro Frederico Borges**

**Questão 1 - Resposta:** O que eu vejo é que estas audiências é voltado para política partidária. As audiências, as vezes, prestigia aos grupos políticos de plantão e não atende as necessidade da comunidade.

**Questão 2 - Resposta:** A audiência discutiu a construção de casas, ruas, escolas e esgoto. O que foi discutido boa parte foi realizado.

**Questão 3 - Resposta:** As discussões foram voltadas para os bairros periféricos próximo a Rodoviária (Joana Angélica e Frederico Borges).

**Questão 4 - Resposta:** Na época de eleição sim, passou isso acabou. O Governo do Estado tem contribuído nos Projetos Sociais do bairro. O Judiciário (por intermédio do Ministério Público) tem contribuído junto ao resgate social através de indicação de pagamentos de penas (multas pecuniárias) convertidas em benefícios para os menores.

**Questão 5 - Resposta:** Sim. A importância da organização é facilitar a demanda do serviço público.

### **B.3. Entrevistado 3: Associação de Moradores do Bairro Leventura**

**Questão 1 - Resposta:** Eu entendo que a audiência pública é uma discussão em prol de benefícios para a população: discute a moradia popular para a população; discute solução de questão social, como esporte para evitar o consumo de drogas pelos jovens; e discute a questão da moradia e emprego e segurança.

**Questão 2 - Resposta:** A audiência pública discutiu a questão da preservação do meio ambiente com coleta seletiva de lixo, Cooperativa para os catadores de matérias recicláveis, esgotamento e saneamento básico.

**Questão 3 - Resposta:** Solução de esgotamento e água nos assentamentos e energia para as famílias pobres.

**Questão 4 - Resposta:** Existir preocupação e não reagir, não adiante preocupação. Isso só acontece quando ocorre pressão da comunidade (fechamento de ruas, estradas e concentração na porta do executivo, etc.). A assistência social é deficitária e não vê ação do poder público em resolver. Observa que as intervenções quanto executado acontece na visão do poder público, não das pessoas beneficiadas (não ouve a comunidade).

**Questão 5 - Resposta:** Sim. Com a união da comunidade tudo é possível. Através da organização é possível trazer a política pública para a comunidade, não somente a partir da localidade (governo local), mas do Estado e até do Governo Federal, inclusive com proposta para a construção de banheiros populares.



#### **B.4. Entrevistado 4: Associação Pró Moradia/Portelinha**

**Questão 1 - Resposta:** Na verdade, na verdade a maior participação foi da Portelinha I, nem mesmo os vereadores participaram, porém a comunidade não participou como deveria participar.

**Questão 2 - Resposta:** O que eu mais levei a mente foi a condição da casa mais ampliada, ou seja, uma casa possível de acomodar uma família e a condição de prédio escolar dentro da comunidade, posto de saúde, creche e posto policial.

**Questão 3 - Resposta:** No meu conhecimento este programa vem para favorecer as pessoas que estão na área de risco, oferecer a comunidade uma moradia melhor e proteção dos riscos, a saúde, ruas mais alinhadas, moradia com uma segurança, esgotamento, iluminação e água potável.

**Questão 4 - Resposta:** Em relação ao Governo Federal a contribuição existe, referente ao Governo Estadual também, referente ao Governo local eu fico indeciso. Na esfera local nota-se um grande desinteresse, tanto do legislativo quanto do executivo em desenvolver trabalho para os pequenos (pobres).

**Questão 5 - Resposta:** No modo de ser, nós da comunidade que trabalha no coletivo seria muito injusto se agente não fosse buscar em coletivo nas audiências públicas, buscar a visão de defender os interesses das comunidades em relação a moradia, capacitação, educação, segurança e saúde.

#### **C. QUESTÕES PARA OS TÉCNICOS MUNICIPAIS**

- 1. O PLHIS é um instrumento adequado para nortear a política pública de habitação e planejamento urbano no município de Camacã?**
- 2. O município de Camacã dispõe de estrutura organizacional e equipe técnica qualificada para conduzir o Plano Local de Habitação de Interesse Social-PLHIS na forma que a legislação recomenda?**
- 3. Camacã dispõe de estrutura organizacional para a realização de serviços habitacionais e de infraestrutura urbana proposta no PLHIS?**
- 4. A governança representada pela sociedade civil organizada e os movimentos sociais reúne as condições necessárias para acompanhar o cumprimento das demandas acordadas durante a elaboração do PLHIS?**
- 5. Os novos instrumentos de políticas públicas de habitação de interesse social e integração urbana poderão contribuir para o avanço no atendimento às demandas habitacionais em âmbito local?**
- 6. Qual a perspectiva concreta, em termos de recursos financeiros e humanos, para a implementação do PLHIS de Camacã?**

## 7. Outros comentários.

### C.1. Entrevistado 1: SETTIM (Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes Infraestrutura e Mobilidade Urbana)

**Questão 1 - Resposta:** Sim

**Questão 2 - Resposta:** Não. A estrutura organizacional deverá funcionar na prática, sendo evidente a necessidade de investimentos na qualificação profissional dos servidores municipais e melhor escolha dos profissionais que ocuparão os importantes cargos chefia, direção e assessoramento.

**Questão 3 - Resposta:** Não.

**Questão 4 - Resposta:** Sim.

**Questão 5 - Resposta:** Sim. Esses instrumentos representam grande avanço para a política de habitação de interesse social. Desde que colocados em prática e cumpridos os objetivos propostos, sua implementação amadurecerá concepções e caminho para uma política habitacional mais inclusiva. É interessante destacar que nenhum sentido terá uma proposta, mesmo que qualificada e com indicação das deficiências e medidas para redução do déficit habitacional local, sem que ações concretas sejam tomadas por quem de direito para a real execução das medidas necessárias.

**Questão 6 – Resposta:** O município de Camacã/BA não dispõe de recursos financeiros mínimos necessários ao fiel cumprimento do quanto deverá ser proposto para a execução das ações do PLHIS. Será extremamente necessário o investimento na capacitação dos técnicos locais para a captação dos recursos junto a outras esferas de governo.

**Questão 7 – Resposta:** O PLHIS deve ser tratado como questão prioritária pelo poder público e sociedade civil, não só pela exigência legal quanto à sua elaboração, mas, especialmente, pela vasta contribuição que terá para política habitacional do município.

### C.2. Entrevistado 2: SETTIM

**Questão 1 – Resposta:** Sim. Porque as demandas são diversificadas.

**Questão 2 – Resposta:** Estamos evoluindo com relação a este assunto.

**Questão 3 – Resposta:** Apesar do esforço da equipe técnica, sabemos que precisamos de mais qualificação e diversificação para a realização desses serviços.

**Questão 4 – Resposta:** Não. Porque apesar do esforço humano, as associações necessitam de mais colaboração do poder público.

**Questão 5 – Resposta:** Sim. Depende somente de ter uma referência adequada, com ajuda do poder público.

**Questão 6** – Resposta: Imprescindível, porque depende muito de política do Governo Federal.

**Questão 7** – Resposta: Sem comentários.

### **C.3. Entrevistado 3: SETTIM**

**Questão 1** – Resposta: Sim. Pois, o Plano Local de Habitação vem identificar a problemática da habitação no município, identificando as diversas demandas da população.

**Questão 2** – Resposta: Não. Neste setor precisamos melhorar. O município dispõe de uma boa equipe técnica, no entanto, é preciso estruturar. Talvez o problema não seja de material humano e sim de estruturação.

**Questão 3** – Resposta: Até o momento o Município não dispõe de uma estrutura organizacional capaz de atender as determinações do PLHIS. É necessário, portanto, consolidar o setor habitacional.

**Questão 4** – Resposta: Não. As lideranças dos movimentos sociais e as mais diversas associações precisam entender que esse trabalho deverá ser feito em parceria com o poder público.

**Questão 5** – Resposta: Sim. As políticas públicas apresentadas de habitação de interesse social são eficazes para atendimento das demandas habitacionais. Portanto, o maior entrave é o cumprimento dos instrumentos. Desta forma, faz-se necessário que este transforme em lei.

**Questão 6** – Resposta: Em termos financeiros, dependerá de recursos da esfera estadual e federal. Pois, os recursos da esfera municipal não são suficientes para implementação deste Plano.

**Questão 7**- Resposta: Sem comentários.

### **C.4. Entrevistado 4: SETTIM**

**Questão 1** – Resposta: Sim. Porque vai identificar os tipos de moradias e as necessidades a serem supridas.

**Questão 2** – Resposta: Sim. Em parte.

**Questão 3** – Resposta: Apesar da equipe existente se empenhar, há necessidade de estruturar e reciclar (capacitar) a mesma, para desempenho a contento.

**Questão 4** – Resposta: Não.

**Questão 5** – Resposta: Sim. Se houver apoio efetivo do poder público, com a criação de departamento específico, para desenvolver projetos e buscar recursos.

**Questão 6 – Resposta:** Com projetos bem elaborados a busca por recursos será fatalmente bem sucedida, já que no âmbito federal há bastante interesse na solução por moradias populares.

**Questão 7 – Resposta:** Sem comentários.

#### **Entrevistado 5:SETTIM**

**Questão 1 – Resposta:** Sim. Porque o PLHIS irá nortear a problematização dos tipos diversificados de habitação.

**Questão 2 – Resposta:** Não. Apesar do município possuir uma equipe técnica que responde a problematização de moradia, politicamente é importante estruturar o setor.

**Questão 3 – Resposta:** Em parte sim. É preciso consolidar o setor habitacional instituindo Secretaria Municipal de Habitação.

**Questão 4 – Resposta:** 4.Não. As lideranças dos movimentos e associações necessitam de maior parceria com o poder público.

**Questão 5 – Resposta:** Sim. O PLHIS precisa ser transformado em Lei Municipal, atendendo a Lei Federal, ser atuante e revisado

**Questão 6 – Resposta:** Irá depender de recursos das esferas Estadual e Federal.

**Questão 7 – Resposta:** Sem comentários.