

HELENA d'AGOSTO MIGUEL FONSECA

**ANÁLISE DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE  
INTERESSE SOCIAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS  
LOCALIZADOS EM REGIÃO METROPOLITANA: OS  
CASOS DE CAETÉ E NOVA LIMA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2013

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e  
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

F676a  
2013  
Fonseca, Helena d'Agosto Miguel, 1984-  
Análise dos planos locais de habitação de interesse social  
em pequenos municípios localizados em região metropolitana :  
os casos de Caeté e Nova Lima / Helena d'Agosto Miguel  
Fonseca. – Viçosa, MG, 2013.  
xiv, 117f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Orientador: Aline Werneck Barbosa de Carvalho.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.  
Referências bibliográficas: f.111-117.

1. Planejamento urbano - Caeté (MG). 2. Planejamento  
urbano - Nova Lima (MG). 3. Política habitacional .  
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Arquitetura  
e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e  
Urbanismo. II. Título.

CDD 22. ed. 711.4098151

HELENA d'AGOSTO MIGUEL FONSECA

**ANÁLISE DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE  
INTERESSE SOCIAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS  
LOCALIZADOS EM REGIÃO METROPOLITANA: OS  
CASOS DE CAETÉ E NOVA LIMA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 26 de Agosto de 2013.

---

Geraldo Browne Ribeiro Filho

---

Maristela Siolari da Silva

---

Aline Werneck Barbosa de Carvalho  
(Orientadora)

Dedico este trabalho a todos os arquitetos e planejadores urbanos que ainda acreditam ser possível mudar nossas cidades através de comprometimento e trabalho sério.

“Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes.”

Paulo Freire

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por mais essa etapa vencida, por minha saúde, minha família, amigos e momentos nos quais ele me proporcionou não somente alegria, mas também aprendizado.

Ao meu pai Paulo e às minhas irmãs Mariana e Letícia que acompanharam toda essa etapa de estudos, sempre na torcida pelo meu sucesso e sempre ajudando nos meus momentos de dúvidas e inquietações.

Ao meu noivo Lucas Barbosa pelo apoio nos momentos de desespero, por compartilhar os momentos felizes e decisivos e pela torcida incontestável na conclusão do mestrado e obtenção do título.

A todos os amigos e colegas do mestrado do DAU, pela troca de experiências e conhecimento, pelos momentos festivos, por compartilhar os momentos de angústia e os bons encontros na “casinha da Pós”.

A todos os meus amigos de longe e de perto, antigos e novos, que compartilharam dessa vitória.

À minha orientadora, professora Aline Werneck Barbosa de Carvalho pela dedicação, orientação e conhecimento transmitido.

A todos os professores do PPG/DAU com quem pude conviver e aprender.

Ao apoio dos funcionários do DAU/UFV.

A todos os meus familiares que, de alguma forma, tornaram esse sonho possível.

Obrigada a todos!

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS .....	viii
LISTA DE TABELAS .....	ix
LISTA DE QUADROS .....	x
LISTA DE ABREVIATURAS .....	xi
RESUMO .....	xiii
ABSTRACT .....	xiv
1 INTRODUÇÃO .....	1
1.1 O Problema .....	2
1.2 Justificativa e relevância do tema .....	5
1.3 Objetivos .....	7
1.3.1 Objetivo geral .....	7
1.3.2 Objetivos específicos .....	8
1.4 Estrutura da dissertação .....	8
2 METODOLOGIA .....	10
2.1 A Área de Estudo .....	10
2.2 Procedimentos Metodológicos .....	11
3 PLANOS, PLANEJAMENTO URBANO E O CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA .....	14
3.1 A Descentralização Política de 1988 .....	14
3.2 O Estatuto da Cidade e a Agenda da Reforma Urbana .....	16
3.3 Planos <i>versus</i> Planejamento no Brasil .....	19
3.4 A Política Habitacional Brasileira: da origem ao SNHIS .....	22
3.5 Os PLHIS no âmbito da Política Nacional de Habitação .....	33
3.5.1 O PLHIS como instrumento de planejamento habitacional .....	33

3.5.2	Os Marcos Regulatórios do PLHIS.....	35
3.5.3	O conteúdo do PLHIS .....	38
3.5.4	O PLHIS Simplificado .....	39
3.5.5	O PLHIS e o Programa Minha Casa Minha Vida.....	40
4	CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA A ANÁLISE DOS PLHIS DE CAETÉ E NOVA LIMA.....	47
4.1	O Plano no Contexto da Avaliação de Políticas Públicas .....	47
4.2	A Construção dos Indicadores e Critérios de Análise.....	53
4.3	Critérios Operacionais de Análise.....	54
5	PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E PLANEJAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE	61
5.1	Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de Belo Horizonte .....	61
5.2	O Contexto Institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte ..	65
5.3	O Planejamento na Região Metropolitana de Belo Horizonte .....	67
5.4	Caracterização do Município de Caeté.....	71
5.4.1	Aspectos físicos e demográficos .....	71
5.4.2	Características Habitacionais do Município de Caeté.....	73
5.4.3	Estrutura Administrativa e de Recursos Humanos de Caeté.....	74
5.4.4	Agentes que Participaram da Construção do PLHIS .....	75
5.4.5	O Papel do Conselho Municipal de Habitação no Processo de Elaboração do PLHIS .....	75
5.4.6	Articulação do PLHIS com o Plano Diretor Municipal e com o Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais .....	76
5.5	Caracterização do Município de Nova Lima.....	78
5.5.1	Aspectos físicos e demográficos .....	78
5.5.2	Características Habitacionais do Município de Nova Lima.....	81
5.5.3	Estrutura Administrativa e de Recursos Humanos de Nova Lima...	83

5.5.4	Agentes que Participaram da Construção do PLHIS .....	84
5.5.5	O Papel do Conselho Municipal de Habitação no Processo de Elaboração do PLHIS .....	85
5.5.6	Articulação do PLHIS com o Plano Diretor Municipal e com o Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais .....	85
5.6	Análise dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social de Caeté e Nova Lima .....	87
6	CONCLUSÕES .....	107
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	111

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> RMBH e municípios com menos de 100 mil habitantes, destacando-se os municípios de Caeté e Nova Lima.....	10
<b>Figura 2:</b> Mapa da localização de Caeté na RMBH.....	72
<b>Figura 3:</b> Mapa da localização de Nova Lima na RMBH.....	79

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> A avaliação no processo de intervenção social. ....	52
<b>Tabela 2:</b> Relação do PLHIS nos municípios da RMBH com menos de 100 mil habitantes, no período de janeiro a agosto de 2012. ....	64

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Quadro síntese dos indicadores e critérios de análise da pesquisa .....	60
<b>Quadro 2:</b> Estrutura dos PLHIS de Caeté e Nova Lima .....	89
<b>Quadro 3:</b> Quadro síntese da análise dos PLHIS de Caeté e Nova Lima .....	106

## LISTA DE ABREVIATURAS

APA – Área de Proteção Ambiental

Bacen - Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CADÚNICO – Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal

CEF – Caixa Econômica Federal

CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais

CMN - Conselho Monetário Nacional

COHAB Minas – Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais

COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FCP – Fundação da Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIP – Fundação Israel Pinheiro

FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

GASMIG – Companhia de Gás de Minas Gerais

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras

MDU - Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

OGU - Orçamento Geral da União

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PEHIS – Política Estadual Habitacional de Interesse Social

PEH-MG – Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais

PIB – Produto Interno Bruto

PLAMBEL - Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PlanHab - Plano Nacional de Habitação

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PUC Minas – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

SEM HAB – Secretaria Municipal de Habitação de Nova Lima

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SNM - Sistema Nacional de Mercado

SNHM - Sistema Nacional de Habitação de Mercado

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SPU - Secretaria de Política Urbana

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

ZERU – Zona Especial de Requalificação Urbana

## RESUMO

FONSECA, Helena d' Agosto Miguel, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, agosto de 2013. **Análise dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social em pequenos municípios localizados em Região Metropolitana: os casos de Caeté e Nova Lima.** Orientadora: Aline Werneck Barbosa de Carvalho.

Esta pesquisa buscou investigar o conteúdo dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) nos municípios de Caeté e Nova Lima, localizados na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais, e sua relação com as especificidades municipais e com o planejamento urbano e habitacional. O planejamento das cidades pode ser uma das possibilidades de assegurar a justiça social e a aplicação dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano e deve estar associado a uma gestão urbana democrática, a fim de diminuir a desigualdade e ampliar a cidadania. Nesse sentido, os PLHIS constituem instrumentos de planejamento habitacional que visam diagnosticar problemas e prever ações, a fim de proporcionar uma gestão habitacional futura mais democrática, embasada em discussões fundamentadas e participativas. Como metodologia para essa investigação foi realizado um levantamento documental junto às prefeituras com a finalidade de obter os documentos dos planos e, a partir de revisão de literatura, foram construídos indicadores para analisar aspectos relevantes do conteúdo destes planos. Os resultados alcançados permitiram constatar que: os planos analisados atendem às especificidades locais, no entanto, ainda possuem estratégias e objetivos genéricos, dispositivos urbanísticos que dependem de regulamentação por lei específica, falta de conexão com o planejamento estadual e metropolitano e participação popular pouco expressiva. Além disso, a baixa capacidade administrativa desses municípios, que apresentam quadro técnico reduzido para trabalhar com as questões habitacionais, pode trazer prejuízos à efetiva aplicabilidade do plano. Por fim, conclui-se que os PLHIS de Caeté e Nova Lima correm o risco de terem sido elaborados somente para cumprir uma exigência governamental do Ministério das Cidades com o intuito de pleitear recursos federais para a provisão de habitação de interesse social, ficando o planejamento das ações à margem das gestões públicas locais.

## ABSTRACT

FONSECA, Helena d 'Agosto Miguel, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, August 2013. **Analysis of Local Plans for Social Housing in small municipalities in the metropolitan area: the cases of Caeté and Nova Lima.** Adviser: Aline Werneck Barbosa de Carvalho.

This research aimed to investigate the contents of Local Plans for Social Housing (PLHIS) in the municipalities of Nova Lima and Caeté in the metropolitan area the Belo Horizonte, Minas Gerais, and its relation to the specific municipal and urban planning and housing. The city planning can be one of the possibilities to ensure social justice and the replacement of natural environmental assumptions for human settlement and must be associated with a democratic urban management in order to reduce inequality and expand citizenship. In this sense, the PLHIS constitute the planning tools to diagnose problems and predict actions in order to provide a housing management more democratic in the future, according on based and participatory discussions. The methodology for this research was a survey conducted to obtain the plan documents with the cities and from the literature were constructed indicators to analyze these plans. The results obtained allow us to realize that: the plans analyzed comply with the local, however, still have generic goals and urban strategies devices that are subject to regulation by specific law, lack of connection with the state and metropolitan planning and inexpressive popular participation. Furthermore, the low administrative capacity of these municipalities, which have reduced technical staff to work with housing issues, may hinder the effective applicability of the plan. Finally, it is concluded that the PLHIS of Caeté and Nova Lima risk to have been developed only to fulfill a government requirement of the Ministry of Cities in order to claim federal funds for the provision of social housing, getting planning actions at the margins of local public administrations.

# 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como tema os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e busca investigar sua adequação como instrumento de planejamento da política habitacional nos pequenos municípios<sup>1</sup> de Caeté e Nova Lima, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

A elaboração dos PLHIS constitui um tema novo para as cidades brasileiras e, sendo uma exigência recente, muitas administrações municipais desconhecem o assunto ou enfrentam dificuldades na sua elaboração. Essa dificuldade torna-se ainda mais expressiva para os pequenos municípios, pois poucos possuem recursos humanos e estrutura administrativa e institucional comprometida com o planejamento urbano e habitacional.

Os PLHIS são instrumentos de planejamento obrigatórios a todos os municípios brasileiros que pretendem ter acesso aos recursos financeiros do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para implantar sua política habitacional. Sua finalidade é orientar a produção do espaço habitacional no âmbito do território municipal.

A proposição do PLHIS como instrumento de planejamento no contexto da Política Nacional de Habitação apoia-se na premissa de que o planejamento das ações no âmbito municipal pode gerar um melhor aproveitamento dos recursos e garantir que a provisão de moradias, especialmente para as faixas de menor renda, ocorra em áreas urbanizadas, localizadas em porções consolidadas da cidade.

Sabe-se, por outro lado, que os planos, por si só, não garantem a eficácia do planejamento, esta eficácia depende da gestão pública baseada em ações planejadas aliada à vontade política. Além disso, a obrigatoriedade de sua elaboração como forma de acesso aos recursos financeiros do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social pode transformá-lo em um instrumento meramente formal.

O interesse em pesquisar este tema surgiu, portanto, do reconhecimento da sua importância no momento de implementação e monitoramento da Política

---

<sup>1</sup> Entende-se que o conceito de municípios de pequeno, médio e grande porte não é consensual, entretanto, adota-se neste trabalho a classificação da Organização das Nações Unidas, que estabelece como município de pequeno porte aquele com população inferior a cem mil habitantes (COSTA, 2002).

Nacional de Habitação, e, sobretudo, em decorrência da experiência profissional exercida durante o período de 2009 a 2012 junto à Secretaria de Obras de Cajuri, município de 4.047 habitantes localizado na Zona da Mata de Minas Gerais, onde foi possível constatar as dificuldades encontradas pelos pequenos municípios para cumprir a exigência da elaboração do PLHIS.

## **1.1 O Problema**

Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) são um instrumento de planejamento e gestão do setor habitacional instituído pela Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, para acessar os recursos federais do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), do Ministério das Cidades. Além do Plano, para participar do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o município deve assinar o Termo de Adesão ao SNHIS e criar a Lei do Fundo Local de Habitação de Interesse Social e o Conselho Municipal de Habitação (BRASIL, 2011).

Conforme explicitado na Política Nacional de Habitação (2004), o objetivo dos Planos de Habitação de Interesse Social é explicitar um conjunto articulado de objetivos, metas, diretrizes, ações e indicadores que possam orientar as ações da administração pública, em todas as suas esferas, para que a população mais vulnerável e de mais baixa renda tenha acesso à moradia digna. Ao serem formulados no âmbito municipal, os planos habitacionais devem articular-se com os contextos em que são delineados o planejamento e a organização do território (BRASIL, 2004).

Segundo orientação do Ministério das Cidades, o processo de elaboração dos planos deve envolver instituições de ensino, entidades de classe relacionadas com o tema, ONGs que atuem com moradia, entidades de apoio socioeconômico, representantes de associações de moradores, movimentos sociais e instituições financeiras. A primeira fase de elaboração dos PLHIS consiste na definição de uma proposta metodológica que orientará as ações dos diversos atores envolvidos no processo. A partir da proposta metodológica é possível montar a estrutura básica do Plano, cujo conteúdo deve abranger: introdução, diagnóstico do setor

habitacional, estratégias de ação e, por fim, mecanismos de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2004).

A exigência de formulação dos PLHIS, segundo um formato padronizado, amplamente divulgado e, de certa forma, imposto pelo Ministério das Cidades aos municípios, aliada à fixação de prazos máximos para sua aprovação podem conduzir a processos cuja lógica é colocada *a priori*, mascarando-se as diferenças locais e reduzindo-se os diferentes contextos políticos, institucionais e administrativos a panos de fundo sem importância na formulação final das propostas.

O questionamento acerca dessa lógica de elaboração dos planos habitacionais, institucionalizada a partir do âmbito federal, apoia-se na reflexão empreendida por Villaça acerca dos planos diretores. Em seus apontamentos, Villaça (1999) argumenta que o cumprimento legal da obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes, nem sempre refletiu planos adequados às realidades municipais e vinculados a um processo permanente de planejamento. A atividade de elaborar planos passou a ser desvinculada das políticas públicas e da ação concreta das administrações e, em sua maioria, os conteúdos se limitaram a diretrizes gerais.

A dissociação entre os processos de planejamento e de gestão territoriais é também apontada no diagnóstico das condições habitacionais e de sua relação com o processo de urbanização brasileiro, apresentado no documento da Política Nacional de Habitação. De acordo com este texto:

O resultado amplamente conhecido dessa dissociação, combinada com a tradição antidemocrática (...) é a elaboração de planos urbanísticos que nunca são implementados ou, quando são colocados em prática, sofrem graves distorções (BRASIL, 2004, p. 21).

O estudo “Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional” desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole em 2007, discorre sobre a capacidade institucional nos municípios brasileiros e aponta que um grande número de municípios está desprovido de recursos humanos para gerir programas habitacionais, ao passo que há uma “elite” de cidades que possuem

capacidade administrativa suficientemente desenvolvida para produzir políticas participativas e descentralizadas. (BRASIL, 2011, p. 8)

No caso dos pequenos municípios a elaboração e aplicabilidade dos planos habitacionais são influenciadas por um conjunto de características próprias que devem ser levadas em consideração, como a carência de recursos humanos e financeiros comprometidos com o planejamento urbano e habitacional e a inexistência de um órgão específico e direcionado à condução da política habitacional. Portanto, estes aspectos devem ser considerados desde a etapa de elaboração dos PLHIS, sob o risco de inviabilizar sua adequação como instrumento de planejamento habitacional.

Diante do reconhecimento da falta de capacidade institucional e de recursos humanos das Prefeituras, o Ministério das Cidades instituiu o PLHIS Simplificado, que consiste em um formulário acerca do diagnóstico habitacional, a ser preenchido *online* pelos municípios com menos de 50 mil habitantes e não integrantes de região metropolitana.

Entretanto, quando os municípios pertencem a regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, deve-se elaborar o documento completo do PLHIS, independente das suas características populacionais, das condições de desenvolvimento econômico e da capacidade de gestão municipal. Nesse caso, a elaboração desse documento nos pequenos municípios torna-se ainda mais complexa e difícil, pois à sua baixa capacidade institucional soma-se a relação de dependência intermunicipal que caracteriza o planejamento metropolitano.

Diante das dificuldades apontadas, pergunta-se:

**Da forma como estão sendo propostos pelo Ministério das Cidades, os PLHIS constituem um instrumento adequado para a condução da política habitacional no âmbito dos pequenos municípios?**

Desta questão principal, decorrem as seguintes questões correlatas:

- Os objetivos, diretrizes e estratégias de ação propostos nos PLHIS refletem as especificidades dos problemas habitacionais desses municípios?
- Quais são as diferenças e semelhanças entre os objetivos, diretrizes e estratégias de ação presentes nos planos habitacionais de municípios de pequeno

porte? Essas diferenças e semelhanças refletem as especificidades dos problemas habitacionais nesses municípios?

- A relação com o planejamento metropolitano está explícita no conteúdo dos PLHIS dos municípios pertencentes a regiões metropolitanas?

Tem-se como pressuposto que a contratação deste tipo de plano pelas administrações municipais tem sido motivada, sobretudo, pela sua vinculação aos recursos financeiros do governo federal destinados à habitação de interesse social, produzindo-se documentos formais muito semelhantes entre si e pouco adequados às especificidades dos problemas habitacionais dos municípios.

## **1.2 Justificativa e relevância do tema**

A elaboração de planos de habitação no âmbito municipal é um tema ainda pouco explorado pela literatura, na área de planejamento urbano e da política habitacional. A literatura disponível restringe-se praticamente a documentos oficiais e marcos regulatórios expressos na forma de leis, decretos e instruções normativas elaboradas no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades.

Alguns planos locais de habitação de interesse social já elaborados por municípios de porte médio, como Governador Valadares, Uberlândia e Juiz de Fora estão disponíveis no sítio eletrônico do Ministério das Cidades, assim como cartilhas e manuais de orientação aos municípios para a elaboração deste documento. A exigência do planejamento do setor habitacional abrange todos os municípios brasileiros, sejam eles de grande, médio ou pequeno porte.

Apesar de existir pouca literatura sobre o tema, a adequação desse tipo de instrumento à gestão da política habitacional no âmbito dos municípios pode ser investigada num contexto mais amplo do planejamento municipal. A discussão dos planos no contexto do planejamento municipal pode ser abordada segundo duas vertentes de autores. Autores como Souza (2004) e Bonduki (2008) acreditam na capacidade dos planos municipais funcionarem como instrumentos efetivos na orientação e ordenação do território municipal. Entretanto, outros autores, como Yázigi (1996), Villaça (2005), Stephan (2005), Maricato (2008), Monte-Mór (2008) e Denaldi (2012) colocam em questão o planejamento urbano

no Brasil marcado pelo descrédito dos planos como instrumentos de planejamento.

De acordo com a segunda vertente de autores, a visão equivocada de que os planos fossem a salvação para os problemas urbanos fez com que os mesmos ficassem desacreditados e desmoralizados. Além disso, os autores argumentam que esse instrumento pode ser caracterizado muitas vezes como ideológico, desvinculado da ação concreta do poder público e utilizado para ocultar a real intervenção do Estado sobre o espaço urbano. Um dos aspectos que reforçam a ideia do papel ideológico dos planos está relacionado aos dispositivos expostos no documento, apresentados, na maioria das vezes, na forma de princípios e diretrizes gerais e não auto-aplicáveis, dependentes de regulamentações futuras que raramente são realizadas. O potencial real dos planos de alavancar mudanças depende da aplicação dos instrumentos que fizessem valer o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Monte-Mór (2008) argumenta que o planejamento urbano, esvaziado de sua dimensão política, fica reduzido a um exercício técnico e se constitui numa luta ideológica no âmbito do aparelho burocrático estatal.

As administrações públicas municipais no Brasil ainda baseiam suas práticas no imediatismo, no clientelismo, na descontinuidade política e na corrupção. O planejamento, na figura dos planos, se caracteriza por propostas a serem executadas em longo prazo. Dessa forma, o planejamento não é percebido pelos governantes como uma prática benéfica, já que obras realizadas por administrações anteriores são mal vistas e não representam votos.

Para Villaça (2005, p. 92), “o planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Todos os seus pressupostos precisam ser questionados”. Além disso, argumenta que às gestões públicas municipais falta preparo tanto para a ação imediata como para a ação preventiva, fazendo com que os órgãos de planejamento sejam separados por um abismo das tarefas operacionais. Isso seria caracterizado pelo autor como “a ilusão do Plano Diretor”.

Santos Júnior (2008, p. 144), por sua vez, acredita que a concepção de planejamento urbano na figura dos planos diretores ainda não se traduziu

em metodologias e instrumentos de um planejamento politizado, e os avanços, quando existentes, ainda são fortemente dependentes da existência de um corpo técnico no interior das administrações comprometido com sua proposta.

Nesse sentido, tomando como base as experiências de planejamento urbano recentes e os processos de elaboração de planos diretores, pode-se concluir que existem grandes desafios na perspectiva de construção de novos paradigmas de planejamento. No que diz respeito aos planos de habitação, tema deste trabalho, colocam-se novos desafios, uma vez que estes possuem em seu escopo a exigência de elaboração participativa e de compatibilização de seus instrumentos e diretrizes com as especificidades locais e com o próprio plano diretor. Porém, para que a política habitacional tenha sucesso é preciso mudar a visão de que fazer planejamento é simplesmente elaborar planos. Conforme aponta Villaça (2005, p. 18): “manter um processo de planejamento é mais importante do que ter plano (...) é fácil ter planos; basta pagar por um (...)”.

Ao propor a análise do conteúdo dos planos locais de habitação de interesse social formulados para municípios de pequeno porte localizados em região metropolitana, pretende-se contribuir para a discussão teórica acerca da adequação do formato dos planos habitacionais como instrumentos de planejamento na condução da política habitacional.

Outra motivação para este estudo foi a percepção de que muitos estudos acadêmicos que pesquisam políticas públicas ainda têm o foco voltado para as metrópoles, onde os problemas urbanos e habitacionais apresentam-se em maior escala. Quando comparadas com esses estudos, as investigações quanto aos processos de urbanização e de habitação social em pequenas cidades ainda são pouco expressivas.

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 Objetivo geral**

Analisar os conteúdos dos PLHIS dos municípios de Caeté e Nova Lima na Região Metropolitana de Belo Horizonte, com a finalidade de investigar a

adequação do formato dos planos habitacionais como instrumentos de planejamento habitacional no âmbito dos pequenos municípios.

### **1.3.2 Objetivos específicos**

Definindo-se como objetos de estudo empírico os municípios de Caeté e Nova Lima, pretendeu-se:

1. Caracterizar os municípios que constituem os estudos de casos.
2. Analisar o contexto de elaboração dos PLHIS em cada município, envolvendo aspectos relacionados com: a contratação dos planos; os atores responsáveis pela formulação dos planos e pelo acompanhamento de sua aplicação; a organização institucional e administrativa das prefeituras para a condução do processo e as estratégias utilizadas para a participação da população na construção dos documentos.
3. Analisar a forma como foi realizada a sistematização das informações no diagnóstico de cada plano, identificando: a natureza, magnitude e especificidade do problema habitacional em cada município; as demandas por moradia nas áreas urbana e rural e as ações das prefeituras relativamente ao problema habitacional.
4. Analisar o plano propriamente dito, de modo a identificar a conceituação e a definição do problema habitacional em cada município e sua relação com o planejamento metropolitano; os objetivos gerais e específicos formulados; o estabelecimento de prioridades e estratégias de ação e, por fim, os projetos propostos.
5. Analisar a adequação dos objetivos, diretrizes, estratégias e projetos aos problemas e necessidades habitacionais apontados pelo diagnóstico, em cada município, com a finalidade de verificar se eles retratam as especificidades locais.

## **1.4 Estrutura da dissertação**

A dissertação é estruturada em seis seções descritas a seguir.

A primeira seção, definida pela introdução, aborda o objeto da dissertação e seu contexto geral, a estrutura da dissertação, a problematização do tema, as considerações sobre a relevância do tema e os objetivos geral e específicos.

A segunda seção aborda a metodologia adotada explicitando a área de estudo da pesquisa e os procedimentos metodológicos adotados para consecução dos resultados.

Na terceira seção aborda-se a revisão de literatura através: da discussão de plano e planejamento urbano no Brasil pela evolução cronológica do planejamento urbano no Brasil, da discussão acerca de planos *versus* planejamento, da contextualização da Política Habitacional Brasileira e do PLHIS no âmbito da Política Nacional de Habitação.

Na quarta seção é abordado o tema de planos no contexto da avaliação de políticas públicas e a construção dos indicadores e critérios para a análise da pesquisa, fundamentados no referencial teórico.

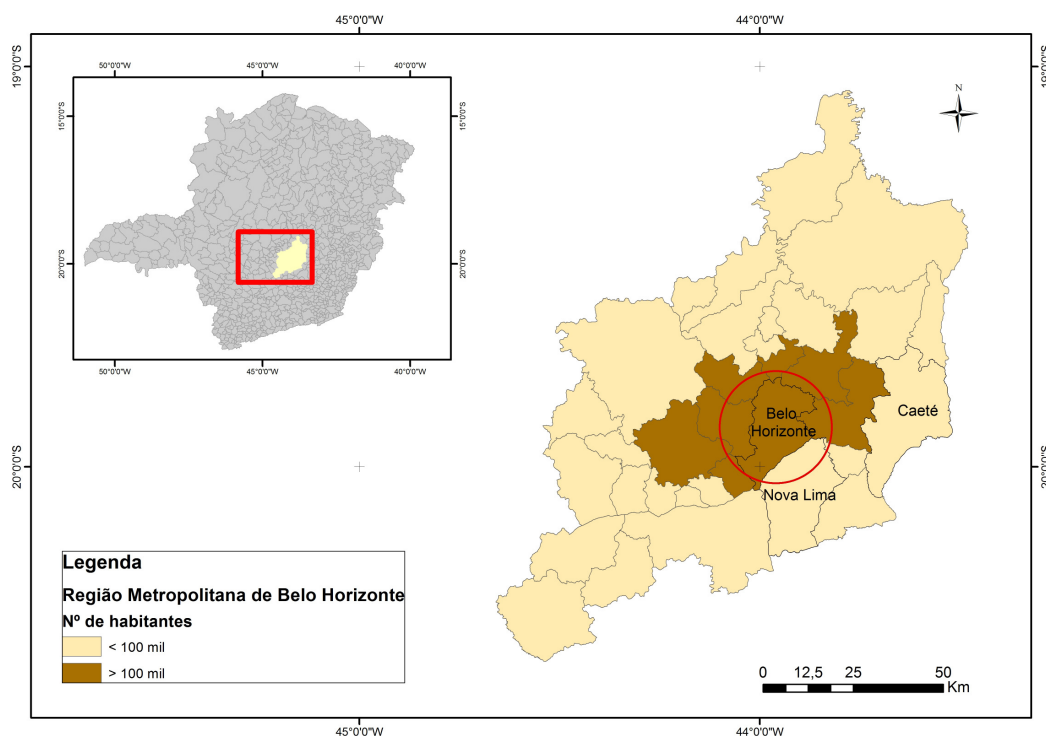
A quinta seção apresenta os resultados da pesquisa através da descrição do contexto do planejamento habitacional e do PLHIS na RMBH e da análise dos PLHIS de Caeté e Nova Lima. A análise é desenvolvida primeiramente pela caracterização dos municípios, abordando aspectos relacionados à inserção regional, às características habitacionais, à estrutura administrativa e de recursos humanos das prefeituras, aos agentes que participaram da construção dos documentos, ao papel do Conselho Municipal de Habitação no processo de elaboração do PLHIS e da articulação dos planos de habitação com os demais planos existentes, como o Plano Diretor e o Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais. No segundo momento é realizada a análise do conteúdo dos PLHIS de Caeté e Nova Lima com base nos indicadores e critérios construídos para esta análise.

Por fim, as conclusões são apresentadas na sexta seção enfatizando os aspectos adequados e inadequados encontrados nos documentos analisados e a confirmação da premissa da pesquisa.

## 2 METODOLOGIA

### 2.1 A Área de Estudo

O objeto de estudo desta pesquisa são os PLHIS nos municípios com população inferior a 100 mil habitantes da RMBH, que correspondem a 26 dos 34 municípios que compõem a região, conforme ilustrado na Figura 1.



**Figura 1:** RMBH e municípios com menos de 100 mil habitantes, destacando-se os municípios de Caeté e Nova Lima.

**Fonte:** IBGE, 2013. Elaborado pela autora.

O desenvolvimento do tema foi realizado por um estudo de exploração, descrição e análise. Segundo Gil (2010), os estudos exploratórios e descritivos têm como objetivo proporcionar visão geral e maior familiaridade com o problema possibilitando torná-lo mais explícito.

A análise empreendida neste estudo terá um caráter de descrição e análise crítica do conteúdo dos PLHIS numa realidade específica que é a de pequenos municípios na RMBH e será feita com base no quadro de indicadores e critérios construídos a partir do referencial teórico e apresentados no item 4.2. A

*Construção dos Indicadores e Critérios de Análise*, com o intuito de verificar o andamento da política habitacional, da qual o plano é um dos instrumentos.

## **2.2 Procedimentos Metodológicos**

Os procedimentos metodológicos adotados foram divididos em três etapas:

### **Etapa 1 – Construção do Referencial Teórico**

Para a construção do referencial teórico procedeu-se, inicialmente, ao levantamento bibliográfico, realizado junto ao acervo da Biblioteca Central da Universidade Federal de Viçosa e aos periódicos da CAPES, incluindo referências como artigos científicos e livros. Também foram utilizadas informações e dados oficiais do IBGE e outros órgãos de pesquisa, além de recursos da internet. Foi utilizada bibliografia referente à provisão habitacional, planejamento urbano no Brasil, políticas públicas e de habitação, avaliação de políticas públicas e pequenos municípios em Minas Gerais.

Em seguida, na revisão de literatura buscou-se abordar de forma analítica e crítica os aspectos relacionados à provisão de habitação de interesse social no Brasil desde sua institucionalização e o lugar dos planos no processo de planejamento urbano. Além disso, foram inseridas considerações sobre pequenos municípios e desenvolvida uma caracterização desses municípios dentro do universo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, mais especificamente Caeté e Nova Lima.

### **Etapa 2 – Coleta de dados**

A etapa de coleta de dados contou com dois momentos. Primeiramente, realizou-se uma pesquisa exploratória no sítio eletrônico do Ministério das Cidades, com a finalidade de identificar os municípios com população inferior a 100.000 habitantes da RMBH que receberam recursos do FNHIS para elaborarem o PLHIS. Através de contatos telefônicos com funcionários de todos os 26 municípios, foi possível descobrir quais deles elaboraram ou estavam em fase de

elaboração do PLHIS e qual era o setor da administração responsável pelas questões habitacionais. Essa pesquisa foi realizada no primeiro e segundo semestre de 2012 e, naquela época, apenas quatro municípios tinham o PLHIS concluído ou em fase de conclusão, conforme indicado na Tabela 2, apresentada no item 5.1. *Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de Belo Horizonte*.

No segundo momento, após a identificação desses quatro municípios, foi realizada a pesquisa de campo, visando à obtenção dos documentos dos PLHIS nas prefeituras. Entretanto, apenas dois desses municípios - Caeté e Nova Lima - disponibilizaram a retirada dos documentos para consulta. Dessa forma, os planos desses municípios foram utilizados como estudos de caso para a análise proposta nesta pesquisa.

A adoção dos estudos de caso justifica-se na medida em que é um método que permite estudar detalhadamente o objeto de pesquisa. De acordo com Yin (2005, p. 32), “estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Segundo o autor esta estratégia de pesquisa busca compreender fenômenos sociais complexos e se baseia em diversas fontes de evidências como: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos, com o intuito de permitir uma investigação que preserva significativamente e integralmente as características do fenômeno estudado.

### **Etapa 3 – Análise dos dados**

Para a análise dos dados foram construídos indicadores qualitativos, a fim de identificar a pertinência, coerência e viabilidade dos elementos contidos no conteúdo dos PLHIS selecionados.

Nesse sentido, para analisar os planos habitacionais dos municípios adotados como estudos de caso, foi necessário realizar o levantamento de um conjunto de informações obtidas através da revisão de literatura que, por sua vez, permitiu construir os indicadores e os critérios de análise da pesquisa.

Esses indicadores são considerados por Belloni, Magalhães e Sousa (2003) como parâmetros referenciais indispensáveis à análise de políticas públicas, os quais permitem entender a política como um instrumento de ação do Estado e a forma como é formulada e implementada. A articulação de uma política pública com as demais políticas e a política do Governo Federal pode determinar o caráter de sua atuação; por isso, entender o conceito que fundamenta determinada política é essencial para o desenvolvimento da análise.

### **3 PLANOS, PLANEJAMENTO URBANO E O CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA**

#### **3.1 A Descentralização Política de 1988**

Os planos habitacionais inserem-se no contexto mais amplo do planejamento urbano, como um plano setorial obrigatório a todos os municípios para acessar os recursos do FHNIS do Ministério das Cidades, como foi dito anteriormente.

Neste contexto, ao longo da trajetória do planejamento urbano no Brasil a partir da Constituição de 1988, que incluiu em sua redação dois artigos da política urbana e tornou obrigatórios os planos diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes, muitos autores abordaram a discussão da efetividade ou não dos planos como instrumentos de planejamento.

Com a descentralização político-administrativa e financeira pós Constituição de 1988, o provimento de habitação passa a integrar as competências das instâncias municipais. Nesse modelo, cabe aos Estados e Municípios dividir com a União a responsabilidade pela promoção de programas de construção de moradias e pela melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, bem como o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, visando à promoção da integração social dos setores desfavorecidos<sup>2</sup>.

Diante disso, torna-se importante avaliar os limites e as possibilidades do processo de descentralização da política habitacional e de seus instrumentos, tendo em vista que o modelo adotado pelo governo federal causou uma situação de ambiguidade. De um lado, foram ampliadas as condições de autonomia e as competências municipais, e, de outro, os mecanismos de financiamento se tornaram propícios a manipulações políticas. Segundo Almeida (1995) apud Cardoso (2002, p. 111),

---

<sup>2</sup> Artigo 23 da Constituição Federal de: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

A Carta Constitucional não definiu com clareza uma hierarquia de competências dentro da federação. Ao contrário, estipulou cerca de trinta funções concorrentes entre União, estados e municípios, boa parte deles na área social. Nessas circunstâncias, a definição de atribuições específicas e de áreas de cooperação só pode resultar de políticas governamentais. Na maioria dos casos, a forma de financiamento padece de indefinição semelhante, quanto ao grau de envolvimento das diferentes instâncias e quanto às formas de repasse dos recursos geridos pela União.

É certo que, após 20 anos de centralização dos recursos na esfera do governo Federal, tornava-se necessária uma redefinição das relações entre os poderes e uma redistribuição das competências e de recursos entre as esferas de governo. Entretanto, a distribuição de recursos e o acesso ao financiamento não foram alcançados por todos os municípios de forma igualitária. Os pequenos municípios, que possuem a prática clientelista mais enraizada e baixa capacidade administrativa, devido à falta de recursos humanos e de qualificação técnica, não encontram condições favoráveis no pleito de recursos externos, que dependem de projetos tecnicamente bem formulados e capacidade de endividamento para contrapartidas financeiras. (CARDOSO, 2002).

Diante de uma competição entre municípios por acesso a recursos, as administrações que possuem maior capacidade financeira e melhor qualificação técnico-administrativa teriam maior acesso a financiamentos de nível federal e até mesmo internacional. Nesse sentido, Cardoso (2002, p. 117) argumenta que o processo de descentralização brasileiro pode ser caracterizado como perverso, “que privilegia os espaços e administrações que já acumulam maior volume de recursos financeiros, técnicos e administrativos”.

Outro fator relevante que impactou diretamente o processo de descentralização foi a eleição direta dos novos governantes. A inserção do voto na vida política do país fez com que as novas administrações, no âmbito local, elevassem o grau de comprometimento com a implementação das políticas sociais, sobretudo a de provisão de moradias para as classes de baixa renda. Por outro lado, mesmo sendo uma conquista, o voto direto favoreceu o clientelismo, as iniciativas pontuais e o atendimento a funcionários das prefeituras.

Do ponto de vista da descentralização financeira, a grande maioria dos pequenos municípios e daqueles criados pós Constituição tem seu orçamento

baseado nas transferências, seja de Fundos de Participação, seja de transferências obrigatórias da educação, saúde e assistência social ou por repasses de recursos do OGU mediante convênios (CARVALHO, 2000; ROLNIK, 2006). Além disso, no campo do desenvolvimento urbano, as emendas parlamentares representaram a maior fonte de recursos repassados ao longo dos anos 1990. Essas emendas ainda caracterizam uma forma clientelista de acesso aos recursos, criando uma dependência entre municípios e deputados estaduais e federais.

Embora significativas do ponto de vista financeiro, as emendas parlamentares tiveram pouco ou nenhum impacto em estratégias de desenvolvimento local, tanto em função da inexistência de qualquer marco de planejamento territorial municipal como em função do caráter episódico, pontual e fragmentado dessas transferências. (ROLNIK, 2006, p. 202)

Nesse sentido, segundo Cardoso (2002), o modelo de descentralização brasileiro é chamado de ambíguo, pois, ao mesmo tempo em que amplia as competências e atribuições municipais, mantém uma superposição de atribuições entre os níveis de governo. Além disso, como discutido anteriormente, este modelo, ao favorecer as administrações que já possuem volume de recursos financeiros e administrativos, pode contribuir para o agravamento das desigualdades sociais e interurbanas e acirrar a competição e o conflito federativo, podendo culminar em um processo de fragmentação nacional, dificultando a construção de um projeto nacional.

### **3.2 O Estatuto da Cidade e a Agenda da Reforma Urbana**

Os anos 1990 representaram também um período de avanços institucionais no campo do direito à moradia, do direito à cidade, do fortalecimento jurídico da noção de função social da propriedade e do reconhecimento do direito de posses. Experiências de participação popular e controle social das políticas e do orçamento público foram experimentadas em nível municipal em algumas cidades brasileiras através do orçamento participativo, dos conselhos gestores e de programas autogestionários (ROLNIK, 2006).

Com relação à política fundiária, surgiram nesse período dois movimentos importantes que visavam à garantia da função social da propriedade urbana: a conquista de instrumentos com o objetivo de melhorar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda e o reconhecimento dos direitos dos ocupantes de áreas irregulares e ocupações informais. O primeiro vem sendo conquistado por meio de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e os planos diretores, e o segundo por meio de conquistas no campo da legislação e programas governamentais locais de regularização.

Na área do desenvolvimento urbano ocorreram iniciativas importantes no plano institucional. O direito constitucional à moradia foi aprovado pela Emenda Constitucional nº26 de 02/2000 e o Estatuto da Cidade foi aprovado pela Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 após tramitar mais de dez anos no Congresso. O Estatuto da Cidade veio para estabelecer uma nova ordem jurídico-urbanística baseada no direito a moradia, na função social da propriedade e no planejamento e gestão do solo urbano com vistas à inclusão territorial (ROLNIK, 2006). Este importante instrumento representa um marco legal inovador e que contempla os marcos referenciais da Reforma Urbana<sup>3</sup>, que segundo Saule Júnior e Rolnik (2001), foi sonhado e desejado por diversos atores sociais urbanos. No entanto, o Estatuto da Cidade não tem sido aplicado de forma efetiva pelos municípios brasileiros, seja na formulação dos planos diretores, seja nas leis de uso e ocupação do solo, seja nos planos habitacionais. Os instrumentos previstos e citados nos planos muitas vezes não são auto-aplicáveis e necessitam de lei específica de regulamentação para se tornarem efetivos.

Sendo assim, Rolnik *et al.* (2008, p. 33) argumentam que a Constituição brasileira juntamente com o Estatuto da Cidade “apostaram na implementação de uma política fundiária, que baseada em processos de planejamento participativos locais, pudesse ampliar o acesso à terra urbanizada e bem localizada para a moradia”. No entanto, a obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores levou

---

<sup>3</sup> Movimento empreendido por lideranças populares e por técnicos ligados aos processos de ocupação em áreas urbanas ociosas causados pelo agravamento da carência habitacional e infraestrutura. O objetivo das militâncias era transformá-lo em um movimento com contornos organizacionais definidos e agenda política delimitada (RIBEIRO, 1994).

muitos municípios a elaborarem os planos sem referências ou marcos de planejamento regionais e nacional. A limitada capacidade dos municípios de estabelecer um processo de planejamento e gestão do território tem sua origem em uma baixa capacidade política de impor limites à ocupação urbana e de captar a valorização imobiliária dos investimentos públicos.

Os dispositivos e normas constantes nos Planos Diretores Participativos devem refletir processos que busquem aliar a política urbana e a habitacional de forma a interferir na oferta de terras para as classes de baixa renda sem o risco de estarem cumprindo apenas uma obrigatoriedade da Constituição, do Estatuto da Cidade e das resoluções do Conselho Nacional das Cidades. Porém, na grande maioria dos municípios a elaboração dos planos através de processos ditos participativos “reduziram-se a encenações burocráticas ‘para cumprir a lei’, sem investimentos políticos por parte do governo ou da sociedade civil” (ROLNIK *et al.* 2008, p. 34).

O desafio de implementar os instrumentos da política fundiária que entrelaçam a política habitacional à política urbana é maior do que a elaboração propriamente dita dos planos diretores. Os obstáculos encontrados pelos municípios para essa ação são inúmeros devido à fragilidade e baixa capacidade de gestão das secretarias e órgãos responsáveis, quando existentes; à resistência em alterar procedimentos de trabalho já enraizados, às pressões diárias dos interesses privados ligados ao capital imobiliário sobre legislativos e prefeitura e à cultura política do acordo negociado fora da esfera pública. Além disso, a visão setorialista das políticas é um forte obstáculo a ser superado. A ação municipal no território permanece dividida em setores como habitação, saneamento, transportes, que constroem seus processos de planejamento e gestão de forma isolada e independente, sem articulação entre setores.

Numa perspectiva de aplicação de recursos federais na área de habitação através do FNHIS, por exemplo, sem que aconteça uma política fundiária com mecanismos de controle social e incremento na capacidade de gestão do território poderão ocorrer repetições de cenários já vividos pelas cidades brasileiras quando a combinação de abundância de crédito imobiliário e fontes de financiamento com baixa capacidade de controle e uso do solo, produziu um modelo de urbanização

caracterizado pela segregação, exclusão socioterritorial e precariedade urbano-ambiental. (ROLNIK *ET AL.* 2008).

### **3.3 Planos *versus* Planejamento no Brasil**

A importância dos planos no contexto do planejamento municipal tem sido abordada na literatura segundo duas correntes antagônicas de autores listados no item 1.3. *Justificativa e relevância do tema*: a primeira é constituída por aqueles que defendem a capacidade dos planos municipais de funcionarem como instrumentos efetivos no sentido de orientar e ordenar o desenvolvimento municipal. A segunda corrente denuncia a incapacidade dos planos de atuarem como instrumentos eficazes de planejamento.

Segundo Maricato (2008, p. 82), “muitos planos urbanos têm (ou tiveram) a pretensão de dar rumos à esfera urbanística sem enfrentar questões sociais”. Essa visão da salvação dos problemas urbanos pelos planos fez com que os mesmos ficassem desacreditados e desmoralizados, contribuindo para mostrar que os planos nem sempre são efetivos.

Para Villaça (2005, p. 21), os planos “são cortina de fumaça para tentar ocultar o fracasso da classe dominante em resolver os problemas urbanos”, sendo “uma clara manifestação da força da ideologia da tecnocracia que ainda perdura entre nós”. Na figura dos Planos Diretores, Villaça (1999) discute que o planejamento urbano sempre teve uma forte carga ideológica e enfatiza que a atividade de planejamento desvinculou-se das políticas públicas e da ação concreta do Estado, constituindo-se em “fachada ideológica” para ocultar a intervenção real do Estado sobre o espaço.

Fazendo referência aos planos diretores, Stephan (2005, p. 28) ressalta que “os conteúdos dos planos produzidos se apresentam, na maioria, na forma de princípios e diretrizes gerais”. Os dispositivos expostos não são auto-aplicáveis, o que faz com que os planos se remetam a regulamentações futuras que raramente são realizadas. Dessa forma, são planos que “contêm, em grande parte, dispositivos genéricos, listam ações ou obras sem prazos para o seu cumprimento, facilitando assim a sua não aplicação”, sendo caracterizados como planos que cumprem somente um papel ideológico.

Para Yázigi (1996, p. 93), “tivemos poucos momentos de planejamento efetivo, pois este não faz parte do cotidiano e das práticas da sociedade”. As ações da administração pública ainda são baseadas no imediatismo, na descontinuidade política e na corrupção, não permitindo que a sociedade perceba o plano como um patamar de crescimento. Neste contexto o plano fica sem espaço, propostas a médio e longo prazo são mal vistas pelos governantes, assim como obras e serviços que executados por antecessores não representam votos. Diante disso, o autor coloca: “[...] como esperar que um plano, de horizonte mais amplo e mais legítimo, possa se implantar, se o futuro já está traçado com critérios arbitrários?” e questiona: “se há o jeitinho brasileiro para responder as questões presentes, para que servem os planos?” (YÁZIGI, 1996, p. 94).

De acordo com Denaldi (2012), a incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos planos diretores pode ganhar contornos variados dependendo das políticas municipais, das correlações de forças no âmbito local e das várias interpretações que podem ser feitas tanto pelo executivo como pelo judiciário. O potencial real dos planos de alavancar mudanças depende da aplicação dos instrumentos que fazem cumprir a função social da propriedade urbana e estes na maioria dos planos não são auto-aplicáveis, pois dependem de legislação complementar. Segundo Oliveira e Biasotto (2011) apud Denaldi (2012, p. 12), a “autoaplicabilidade das leis é uma construção social que não é resolvida no meio jurídico, mas na política”. Por isso, na grande maioria dos casos, não se efetivaram a regulamentação e implementação de instrumentos para gestão da valorização da terra, o que fez com que os planos ficassem desmoralizados.

Villaça (1999, p. 222) aponta o risco da elaboração de planos desvinculados de um processo permanente de planejamento, argumentando que “o planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado”.

Referindo-se aos planos diretores, o autor argumenta que, para cumprir a determinação constitucional, vários municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes elaboraram esses planos, mas nem sempre refletindo as realidades

municipais, pois muitos se limitaram a um conteúdo com princípios, objetivos e diretrizes gerais. Além disso, alguns atores e grupos sociais como a elite econômica brasileira, o mercado imobiliário e os políticos não se interessam por uma discussão democrática do planejamento urbano, onde sejam debatidos os problemas da maioria. Nesse sentido a elaboração de planos diretores adquiriu um viés mercadológico, estimulada por uma “reprodução xerográfica” de planos, feita por empresas terceirizadas e com conteúdo reduzido, apenas para cumprir a exigência governamental (VILLAÇA, 2005).

Alicerçado na visão dos autores dessa segunda corrente, destaca-se que o modo de conduzir as políticas públicas pelas gestões públicas municipal aliadas à falta de preparo tanto para a ação imediata como para a ação preventiva, leva à falência dos órgãos de planejamento, que guardam um distanciamento das tarefas operacionais.

Nos pequenos municípios, a eficácia e a adequação dos planos de habitação podem ser ainda prejudicadas por dificuldades próprias desta categoria municipal, como a inexistência de órgãos públicos destinados à condução da política habitacional e a carência de recursos humanos na área de planejamento urbano e de políticas habitacionais (CARVALHO *et al.* 2010; CARVALHO, 2000).

Além desses aspectos ligados à gestão municipal, no caso dos pequenos municípios também sobressai um conjunto de características próprias que devem ser levadas em consideração na elaboração dos planos habitacionais, tais como: o valor da terra urbana, a demanda por moradia no meio rural, a caracterização do déficit habitacional e das necessidades habitacionais, a conveniência de utilização de determinados instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, entre outros (CARMO; CARVALHO, 2010). Esses aspectos, vinculados a uma leitura adequada do contexto político-social e econômico do município e a um diagnóstico realista das necessidades habitacionais devem interferir na própria concepção dos planos habitacionais e, conseqüentemente, na formulação de estratégias que retratem as especificidades locais. Portanto, aspectos que são próprios dos pequenos municípios devem ser considerados desde a etapa de

elaboração dos PLHIS, sob o risco de inviabilizar sua adequação como instrumento de planejamento habitacional.

O planejamento habitacional e a elaboração de planos setoriais ainda possuem pouca expressão e a essa atividade é dada pouca importância por parte do poder público, principalmente nos pequenos municípios. Quando são elaborados, muitos planos são “engavetados”, cumprindo apenas a uma exigência formal. Nesse sentido, é preciso mudar a visão de que fazer planejamento é simplesmente elaborar planos. Estes devem ser elaborados de forma participativa, compatíveis com as especificidades locais e principalmente com mecanismos eficazes de aplicação.

Ainda para Akaishi (2011), trata-se de uma vontade ambiciosa acreditar que as leis e planos são soluções para todos os problemas na construção de cidades mais justas e equilibradas. A discussão é essencialmente política e as mudanças desejadas devem passar por uma mudança de paradigma que transforme o equilíbrio das forças que regem as prioridades das políticas públicas estruturais.

### **3.4 A Política Habitacional Brasileira: da origem ao SNHIS**

Para entender o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS no contexto da Política Nacional de Habitação e suas diretrizes é preciso reportar ao processo de urbanização brasileiro, marcado historicamente por uma modernização excludente e por grandes desigualdades sociais.

O modelo agroexportador gerou uma urbanização dispersa e fragmentada que se reflete até os dias atuais nas cidades e regiões brasileiras (MARICATO, 1995; KAGEYAMA, 2008). A exploração do pau-brasil nas matas costeiras possibilitou a ocupação da faixa litorânea e o cultivo da cana-de-açúcar localizou o eixo econômico do país no nordeste e norte brasileiro, quando foram formadas grandes monoculturas com o trabalho escravo. No século XVIII, o eixo econômico da colônia é deslocado para o sudeste com o advento da atividade mineradora, deslocando também a ocupação do território para esta região. O deslocamento da capital para o Rio de Janeiro e o deslocamento do eixo

econômico para o sudeste causa um período de recessão e decadência da porção norte do país.

Este primeiro tipo de desenvolvimento, destinado à produção agrária para exportação, impediu que o comércio interno se desenvolvesse e com isso não possibilitou a interdependência ou integração entre as áreas dentro do Brasil. Nesse contexto, a imagem do Brasil “arquipélago” refletiu a ocupação descontínua do espaço decorrente de um modelo de desenvolvimento econômico imposto pela colonização.

A mudança deste modelo de ocupação dispersa veio com a industrialização e com a cultura do café no sudeste, após o momento em que o Brasil passou a ser independente de Portugal. Essa mudança possibilitou a expansão do mercado interno pela possibilidade do comércio e da mobilidade com a expansão ferroviária e rodoviária. Nesse contexto, a industrialização, a mecanização da produção juntamente com o fim do trabalho escravo e o advento da mão de obra livre possibilitaram maior fluidez da urbanização do território nacional. (KAGEYAMA, 2008).

No entanto, o fim do trabalho escravo em 1888, o advento da mão de obra livre e o início da industrialização no Brasil, não significaram necessariamente a possibilidade de acesso à terra para a grande maioria da população. Ao longo da história do país, a legislação urbanística teve um forte caráter excludente. No período colonial a terra era destituída de valor de mercado em detrimento do valor do escravo, que, naquele momento tinha valor de mercadoria. A partir da Lei de Terras de 1850, as terras devolutas passaram a ser adquiridas mediante compra e venda, o que afastou a possibilidade de trabalhadores sem recursos tornarem-se proprietários. Após a Abolição da Escravatura, os ex-escravos, alijados das possibilidades de terem acesso a terras, se submeteram aos postos de trabalhos nas antigas fazendas e, mais tarde, na indústria nascente no país. Nesse período, a indefinição do Estado em relação à ocupação do território também possibilitou que um vasto patrimônio público passasse para mãos privadas, concentrando a propriedade privada sob o domínio de poucos. (MARICATO, 1995).

Em meados da década de 1880, quando se intensificaram as atividades urbanas relacionadas à produção cafeeira e a vinda da massa imigrante para o país, os problemas habitacionais começaram a emergir. A expansão da industrialização e da tecnologia fez com que o contingente populacional vivendo em cidades subisse consideravelmente. No final do século XIX e início do século XX, o grande processo de migração (êxodo rural) do campo para as cidades, propiciou um crescimento demográfico acelerado em pouco tempo. Porém, esse crescimento não foi acompanhado das transformações necessárias para atender à demanda crescente, ou seja, o investimento necessário em infraestrutura básica, em habitações, calçamento de vias, canalização de córregos, drenagem e saneamento não acompanhou as transformações da cidade. A falta de infraestrutura colaborou para o surgimento de habitações precárias, para a falta de higiene nas habitações e para o surgimento de surtos epidêmicos, devido ao grande adensamento nas áreas centrais, em busca pela proximidade com o local de trabalho.

No final do século XIX, nas grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, as classes de baixa renda, que representavam o proletariado, não possuíam contabilizados nos baixos salários o custo com a moradia e, devido ao tempo e aos gastos com deslocamento até o local de trabalho, não era viável buscar uma solução habitacional em lugares afastados do centro. Dessa forma, a solução de moradia encontrada por grande parte da população foram os cortiços<sup>4</sup> – edificações localizadas no centro da cidade, próximo ao local de trabalho, que possibilitavam a fixação dos trabalhadores nas cidades. Já na última década do século XIX e no início do século XX, a falta de uma estratégia estatal para enfrentar essa questão levou à proliferação dos cortiços em São Paulo, no Rio de Janeiro e em outras grandes cidades brasileiras. (BONDUKI, 2004).

Em 1889 quando se instaura a Primeira República no Brasil, o governo estimulou a iniciativa privada a construir vilas operárias e casas geminadas – modelos de habitação econômicas e higiênicas - com a isenção de impostos

---

<sup>4</sup> Conforme Bonduki (2004) os cortiços eram construções caracterizadas por pequenas moradias com má qualidade construtiva, má distribuição dos aposentos, alta densidade populacional, sem iluminação e ventilação necessárias e carentes em saneamento básico.

municipais para as construções que respeitassem os padrões da prefeitura e para aquelas que fossem localizadas fora do perímetro central.

No início do século XX, com o surgimento dos planos de melhoramento e embelezamento das cidades, os cortiços foram proibidos, fazendo-se necessária sua demolição ou reconstrução conforme o padrão exigido pelo município e pelos planos. Porém o conflito entre legislação e realidade veio à tona, deixando boa parte dos trabalhadores urbanos desabrigados, pois os níveis de remuneração não lhes permitiam pagar o aluguel por melhores residências (BONDUKI, 2004).

O crescimento habitacional nas primeiras décadas do século XX não acompanhou o crescimento populacional e em razão disso o processo de urbanização brasileiro adquiriu, como uma de suas principais características, a proliferação de procedimentos informais de ocupação e de desenvolvimento urbano. Esta característica deu origem a um déficit habitacional, caracterizado pela insuficiência quantitativa e qualitativa e pela falta de condições de habitabilidade das moradias.

Com a construção das vilas, o mercado habitacional dá um salto, proporcionando o aparecimento da indústria de aluguéis de imóveis, de modo que as décadas de 1910 e 1920 foram marcadas pela produção de novas edificações e pelo crescimento da indústria rentista. Em São Paulo, onde o processo de industrialização se intensificava, foram construídas milhares de novas unidades sob o regime de altos rendimentos obtidos pelos aluguéis cobrados. Porém, a partir de 1914, com a crise econômica e a Primeira Guerra Mundial ocorreu uma acentuada queda no ritmo das construções. Tais variações mostram que a lei da oferta e da procura regulava o mercado, fazendo com que a falta de moradia e a consequente elevação dos valores locativos levasse a um aumento da produção de novas unidades. O fenômeno era regulado pela capacidade de pagamento dos diferentes setores sociais, de forma que se produziu uma gama de soluções habitacionais de distintas dimensões, qualidade e padrões, refletindo a estratificação social então prevalecente. (BONDUKI, 2004).

Apesar do surgimento de algumas iniciativas no sentido de prover moradia para a classe trabalhadora (como as Caixas de Aposentadoria e Pensões dos ferroviários e os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs), o debate sobre

habitação social no Brasil só tomou maiores proporções durante a ditadura Vargas (1930-1945). Isso aconteceu porque a habitação era considerada pelo Estado como condição básica de reprodução da força de trabalho, ideológica e economicamente importante na estratégia de industrialização do país. Era vista também como um elemento essencial na formação do “homem-novo” e do “trabalhador-padrão”, com gênese ideológica e moral que embasasse a política do Governo e garantisse a ordem social. Uma nova reflexão sobre o problema da moradia tornou-se tema multidisciplinar. A ampliação do ensino superior propiciou novos pontos de vista, que resultaram não só no diagnóstico das condições habitacionais e nos obstáculos para sua melhoria, mas também na elaboração de propostas que abarcavam aspectos físicos, urbanísticos, jurídicos, institucionais, econômicos, sociais e ideológicos do tema.

A partir dos anos 1930, sob a ditadura Vargas, o problema seria encarado de outra forma. Diante da incapacidade do enfrentamento do problema por parte da iniciativa privada, tornou-se inevitável a intervenção do Estado. Este procurou viabilizar o acesso do trabalhador à moradia a partir da difusão da ideologia da casa própria, da regulação do mercado de aluguéis (mediante as sucessivas versões da Lei do Inquilinato) e da criação ou fortalecimento dos órgãos governamentais encarregados desse objetivo, como os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e, mais tarde, no governo Dutra, a criação da Fundação da Casa Popular<sup>5</sup>.

A questão da moradia e da aquisição da casa própria adquiriu papel fundamental no Estado Novo, pois era símbolo da valorização do trabalhador e de sua autonomia perante a sociedade e era instrumentalmente utilizada para legitimar o Estado, para comprovar que a política de amparo aos brasileiros estava dando resultados eficazes.

Na década de 1940, o mercado de provisão habitacional sofreu profunda mudança. A conjuntura econômica da Segunda Guerra Mundial que acarretou escassez de materiais de construção reduziu o ritmo de construção de moradias que, somado ao aumento demográfico da cidade e às desapropriações para obras viárias, fez com que aumentasse o déficit já existente. Os motivos da crise

---

<sup>5</sup> Para informações detalhadas sobre este período ver: BONDUKI (2004).

habitacional foram complexos e variados. O agressivo processo de renovação dos centros urbanos e a febre imobiliária – de caráter especulativo – consolidou um novo modelo de empreendimento: as incorporações destinadas à classe média e alta, que contribuíram para os despejos, aumentos de aluguéis e crise no transporte urbano.

Nesse momento, o auto-emprego da moradia popular ganhou mais força em consequência da crise habitacional, da desestruturação do mercado rentista e da incapacidade do Estado em financiar e promover a produção de moradia em larga escala. As casas eram construídas sob a gerência direta de seu proprietário e morador e este padrão periférico não significou apenas a consolidação da casa própria. O mesmo processo de produção que a viabilizou, por esforço do morador, também gerou uma gama de subprodutos de alojamentos. No terreno que servia para a construção da casa do proprietário, com frequência também eram erguidos cômodos, pequenas casas ou barracos de aluguel.

Segundo Bonduki (2004), devido à ineficácia da atuação do Governo na questão habitacional, surgiram ao longo dos anos soluções informais de ocupação do espaço urbano empreendidas pelos trabalhadores e pela população marginalizada e excluída da proteção estatal. Tais soluções, como as favelas e casas autoempreendidas em loteamentos periféricos, deram origem a um leque de soluções habitacionais de baixa qualidade. No momento em que o mercado rentista estava em crise e o Estado, mesmo incapaz de atender a forte demanda existente na sociedade, assumia o problema habitacional como questão social, as soluções produzidas pelos próprios trabalhadores garantiram a produção de moradias para o enorme contingente que realizou a grande expansão industrial e econômica entre as décadas de 1940 a 1970.

Apesar de o déficit habitacional ter se acumulado ao longo do tempo, somente em 1946, com a Fundação da Casa Popular (FCP), foi institucionalizada a primeira política habitacional no Brasil, representando o primeiro órgão nacional para habitação popular, criado pela Lei nº 9.218 de 1º de maio de 1946 (FERNANDES; SILVEIRA, 2010; BONDUKI, 2008).

A FCP foi responsável por reformular a atuação do Estado no setor imobiliário com a centralização da gestão, com fontes permanentes de recursos e

com uma visão abrangente para juntar a produção de moradia e o desenvolvimento urbano. Entretanto, as diversas propostas do governo para criar uma política habitacional no país fracassaram. A falta de organização e interesses conflitantes dos grupos que seriam beneficiados, a oposição de outros setores por interesses econômicos, o caráter fragmentário das intervenções e o interesse dos estados em criar órgãos regionais impossibilitaram o desenvolvimento e a implementação efetiva de uma política de habitação social no Brasil.

Entre os anos de 1964 e 1966, com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) pela Lei nº4.380 de 1964 há uma implementação efetiva de uma política habitacional no país. O BNH foi uma estrutura de caráter nacional, criada com o objetivo de “estimular a construção de habitação de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (art. 1º da Lei n. 4.380/64) e abrir oportunidades de emprego para absorver as massas de trabalhadores semi-especializados que acorriam às cidades, visando legitimar o Governo Militar na busca de apoio popular (FERNANDES; SILVEIRA, 2010). Antes dessa política, as ações implementadas foram pontuais e pouco expressivas. Como fartamente indicado pela literatura (AZEVEDO, 1981; MARICATO, 1995) o BNH atingiu uma produção de habitações sociais impactante nas bases quantitativas, porém com projetos medíocres, uniformes, monótonos, padronizados, desvinculados do meio físico, da cidade e das necessidades dos futuros ocupantes. A terra urbanizada, provida de serviços, equipamentos e infraestrutura, tornou-se cada vez mais cara fazendo com que os conjuntos fossem locados nas periferias. Atrelado a essas características, o financiamento das unidades habitacionais não possibilitou que as classes de mais baixa renda tivessem acesso à moradia, o que destinou os imóveis às classes média e média alta. Mesmo tendo construído 4,3 milhões de novas unidades, no período de 1964 a 1986, o BNH não supriu as necessidades geradas na segunda metade do século XX, quando a população brasileira vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões de habitantes (BONDUKI, 2008).

No governo Sarney (1985-1990), quando se implantou a Nova República, o quadro existente no setor de habitação apresentava as seguintes características: alto nível de inadimplência do período BNH, baixo desempenho social e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem penalizar os mutuários (CARDOSO, 2002). Segundo Cardoso (2002, p.108), entre 1986 e 1995, “a política habitacional foi regida por vários órgãos que se sucederam ao longo desse período, sem que conseguissem resultados efetivos”.

Em agosto de 1986 o BNH foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2291/86 que também editou a reestruturação do SFH distribuindo as atribuições do banco para o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), Conselho Monetário Nacional (CMN), Banco Central do Brasil (Bacen) e Caixa Econômica Federal (CEF). (FERNANDES; SILVEIRA, 2010). O momento posterior à extinção do BNH foi marcado por uma fase em que deixou de existir uma estratégia nacional para enfrentar o problema da habitação. A partir de 1986 a CEF assume a responsabilidade de administrar o FGTS e se torna o órgão executor de políticas de desenvolvimento urbano, habitacional e de saneamento.

Somente após a Constituição de 1988, quando houve uma transferência de atribuições para os Estados e Municípios (descentralização política), a questão habitacional passou a ser uma competência concorrente dos três níveis de governo, mas ainda assim continuou a ser tratada por alguns municípios e estados de forma pontual (BONDUKI, 2008).

A trajetória dos projetos para habitação social dos governos a partir do final da década de 1980 é baseada nas parcerias com o setor privado, na elitização dos beneficiários dos programas habitacionais e no clientelismo na distribuição de verbas (FERNANDES; SILVEIRA, 2010).

Nos anos de 1990, durante o governo Collor, a atuação na área da habitação foi caracterizada, segundo Azevedo (1996) apud Cardoso (2002, p. 109), por uma banalização da política, que passou a ser submetida ao Ministério da Ação Social. Segundo o mesmo autor, “os mecanismos de alocação de recursos passaram a obedecer preferencialmente a critérios clientelistas ou ao favorecimento de aliados do governo central”.

Em 1994, no governo Itamar Franco, há uma tentativa de reorganização do setor, mas o desenvolvimento de projetos baseados nas verbas orçamentárias ou recursos provisórios, como o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), não permitiu alcançar a demanda existente. Por outro lado, no mesmo período foram lançados os programas “Habitar Brasil” e “Morar Município”, ações de políticas habitacionais para a classe de baixa renda. Os projetos previam construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais e os beneficiários deveriam ser proprietários ou ter a posse dos terrenos. O montante de investimentos, porém, ficou aquém das expectativas devido à necessidade de restrição de gastos imposta pelo Plano Real (CARDOSO, 2002).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi dado um novo passo, passando-se a discutir a questão habitacional integrada à política urbana e à política de saneamento ambiental, através da Secretaria de Política Urbana (SPU). Defendia-se uma política fundiária urbana adequada, a fim de desestimular a formação de estoques de terras para fins especulativos e o governo se propunha a reforçar o papel dos governos municipais como agentes promotores da habitação popular, incentivando a adoção de ações diversificadas, como urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas. As iniciativas de alcance social da primeira administração de Fernando Henrique Cardoso tiveram como destaque o Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais, que tinha como objetivo recuperar investimentos já realizados com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mas que não geraram os benefícios esperados. Mesmo com a iniciativa desse programa não foi possível viabilizar a comercialização de conjuntos habitacionais contratados até 1991 por empresas privadas, que se encontravam inacabados em função de problemas de financiamento na época. De acordo com Cardoso (2002), essa reorganização institucional sofreu forte influência do ajuste fiscal do Plano Real, o que levou a uma expansão limitada dos investimentos habitacionais.

Com o crescimento populacional e com a expansão horizontal das cidades, os problemas habitacionais passaram a envolver outras questões essenciais, como abastecimento de água, rede de esgotos, transporte, acúmulo de

lixo, ocupação em áreas de preservação, entre outras, que dificultaram cada vez mais a solução dos problemas. Além disso, a ineficiência dos governos em aplicar de forma efetiva os instrumentos do Estatuto da Cidade, em regulamentar o uso do solo via legislação urbanística e a ausência de qualquer participação comunitária na tomada das decisões resultaram numa grande crise habitacional. Essa crise se reflete em um grande déficit habitacional, causado por décadas de deficiência nas moradias, insuficiência quantitativa e qualitativa, falta de condições de habitabilidade e do direito à cidade. Bonduki (2008) aponta que, entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), por um período de duas décadas, o setor do governo federal responsável por gerir a política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas distintas, o que demonstra uma falta de estratégia para o enfrentamento da questão habitacional.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, que reuniu as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial, foram ampliadas as perspectivas para a implementação de uma política nacional de habitação (BONDUKI, 2008). Essas mudanças tiveram como suporte a aprovação do Estatuto das Cidades, pela Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Este importante instrumento regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, além de criar uma série de instrumentos que visam o desenvolvimento urbano, com destaque para o plano diretor e a gestão democrática da cidade através da participação popular. Fernandes e Silveira (2010, p. 8) ressaltam que, apesar dessas conquistas, o Ministério das Cidades é limitado frente à gestão dos recursos para habitação, “pois as operações financeiras de recursos do FGTS e na atualidade do expressivo programa ‘Minha casa, minha vida’ são centralizadas na Caixa Econômica Federal, por sua vez subordinada ao Ministério da Fazenda”. Dessa forma o poder de decisão quanto aos financiamentos e gestão dos projetos fica na prática a critério da CEF.

Dando continuidade ao entendimento da estrutura habitacional a partir de 2003, foi aprovada em 2004 a Política Nacional de Habitação que, através de seus componentes e diretrizes visa promover condições de acesso à moradia digna a

todos os segmentos da população, em especial os de baixa renda, de forma a contribuir para a inclusão social. Enquanto os governos anteriores (Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso) foram marcados por uma “política habitacional” conduzida pelo mercado, o Governo Lula buscou priorizar a habitação, procurando inseri-la como uma política de Estado e não de governo. Segundo Klintowitz (2011), o cenário econômico em 2004 era de estabilidade conquistada pelo Plano Real, de redução de taxas de juros, melhoria de indicadores de emprego e crescimento de renda real da população. Isso auxiliou em uma maior capitalização da poupança (SBPE) e do FGTS, o que fez aumentar o crédito imobiliário.

Em 2004 cria-se o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e, em 2005, aprova-se a Lei nº 11.124, que dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que, segundo Bonduki (2010), contribuiu para um aumento dos recursos destinados à produção habitacional de baixa renda. Esse sistema foi criado com o intuito de retomar a estruturação do modelo de descentralização das políticas sociais propostas pela Constituição de 1988, reforçando o papel estratégico das administrações locais a fim de propor uma articulação institucional e financeira com outros níveis de governo.

Neste contexto, um dos importantes instrumentos da Política Nacional de Habitação foi o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), proposto com o objetivo de orientar o planejamento das ações públicas e privadas para melhor direcionar e mobilizar recursos para enfrentar as necessidades habitacionais do país. Além disso, esse Plano visa articular os programas e ações nos três níveis de governo, a fim de superar a dispersão das ações e programas habitacionais e propor novos arranjos institucionais que articulem as fontes de recursos públicos sob a gestão pública. O PlanHab tem como uma de suas estratégias a elaboração, pelos municípios, dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (BRASIL, 2004).

### **3.5 Os PLHIS no âmbito da Política Nacional de Habitação**

#### **3.5.1 O PLHIS como instrumento de planejamento habitacional**

Os PLHIS são caracterizados como instrumentos de planejamento das cidades, assim como os planos diretores, com o objetivo de orientar a produção do espaço habitacional. Nesse contexto, os planos de habitação são instrumentos destinados a prever e orientar as ações das prefeituras no setor habitacional, buscando a eficácia das decisões.

Para Maricato (2008), planejar e orientar a expansão física da cidade gera um maior aproveitamento dos recursos e o desafio urbano é fazer com que os governos municipais possam fornecer às suas populações os serviços e as instalações que a qualidade de vida humana requer. Segundo a autora,

O poder legal do executivo federal sobre o desenvolvimento urbano, em especial sobre o seu aspecto central, que é o controle sobre o uso e ocupação do solo, é muito pequeno. Como grande investidor em obras urbanas, o executivo federal tem a chance de impor alguma regulação, como são os casos da exigência de planos municipais – urbanísticos, de saneamento, de habitação, de transporte – e também preconizam algumas leis federais ou alguns programas de investimento. Mas, nunca é demais repetir, não é por falta de planos e leis que as cidades no Brasil estão como estão (MARICATO, 2011, p. 44).

O planejamento e a produção do espaço envolvem o entendimento dos agentes sociais e da escala a ser trabalhada. Segundo Corrêa (2011, p. 41),

a produção do espaço é decorrente da ação de agentes sociais concretos, com papéis não rigidamente definidos, portadores de interesses, contradições e práticas espaciais que ora são próprios de cada um, ora são comuns.

A escala espacial é caracterizada como dimensão na qual a ação humana se realiza, relacionada a práticas que se realizam, envolvendo distâncias e superfícies variáveis. No caso dos Planos Locais de Habitação, a escala a ser trabalhada é a do município, mas sem dissociá-lo de suas características num cenário mais amplo, como suas relações com municípios vizinhos e sua importância no cenário estadual.

Conforme Villaça (1999), os planos constituem apenas um momento do planejamento urbano, que deve ser entendido como um processo contínuo; o

processo é uma atividade multidisciplinar que envolve um diagnóstico técnico para fundamentar os problemas urbanos e seus desdobramentos futuros, cujas soluções são objeto de proposição que integre aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos. Porém deve-se ter o cuidado de não tornar os planos de ordenação territorial distantes da prática.

O planejamento urbano pode ser uma das possibilidades de assegurar a justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano e deve estar associado a uma gestão urbana democrática, a fim de diminuir a desigualdade e ampliar a cidadania.

Nesse sentido, os planos locais de habitação de interesse social constituem os instrumentos de planejamento para diagnosticar problemas e prever ações, a fim de proporcionar uma gestão habitacional futura mais democrática, embasada em discussões fundamentadas e participativas. No entanto, deve-se ter o cuidado de não confiar ao plano a responsabilidade de resolver todos os problemas. É preciso mudar a visão de planejamento urbano no Brasil, identificada como a atividade intelectual de elaborar planos, que Villaça (1999, p. 222) descreve como “uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado”.

Os planos devem ser guias da ação do Estado, refletindo as políticas públicas. Dessa forma, talvez seja possível vencer o discurso e colocá-los em prática, ressaltando que para isso deve haver também vontade política. Além disso, para que a construção da cidade seja realmente democrática, o processo de elaboração dos planos deve ser participativo, dando direito a voz e voto para os diversos atores envolvidos. Segundo Harvey (2006, p. 169),

dever-se-ia considerar a urbanização um processo social espacialmente fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas.

Outra questão, que afeta principalmente os pequenos municípios no que diz respeito ao planejamento urbano e habitacional é a baixa capacidade institucional existente. A falta de recursos humanos para trabalhar com as questões urbanas e as políticas públicas, inclusive na formulação de planos

setoriais, afeta diretamente o sucesso e alcance das gestões e iniciativas públicas. Akaishi (2011) aponta outras duas dificuldades para a implementação de instrumentos de planejamento em pequenos municípios além da falta de estrutura administrativa: a falta de prioridade dos governantes em enfrentar os problemas urbanos, a existência de marcos regulatórios que não se aplicam à realidade e a falta de conhecimento dos meios com pelos quais o problema possa ser enfrentado. Por outro lado, nunca se deve perder de vista que a cidade, vista como um organismo complexo, não pode limitar seu planejamento a programas padronizados e sim optar por diretrizes compatíveis com as especificidades locais.

### **3.5.2 Os Marcos Regulatórios do PLHIS**

O primeiro marco regulatório do PLHIS é a Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004, que já previa a elaboração do Plano Nacional de Habitação, no qual estão inseridos os planos de âmbito estadual e municipal.

A Política Nacional de Habitação tem como principal objetivo retomar o planejamento do setor habitacional e proporcionar novas condições institucionais para garantir o acesso à moradia digna para toda a população brasileira. Visa promover a urbanização, a regularização e a inserção de assentamentos precários à malha urbana das cidades, fortalecer o papel do Estado na Política, tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, melhorar a qualidade habitacional e incentivar a geração de emprego no setor da construção civil. Além disso, a Política Nacional de Habitação prevê a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado por dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Mercado (SNM) (BRASIL, 2004).

O SNHIS foi instituído em 2005 pela Lei n. 11.124, que também dispõe sobre a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Segundo Maricato (2011, p. 55), esta lei,

teve origem em um projeto de lei de iniciativa popular, entregue ao Congresso Nacional em 1990, contendo mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores. Ela instituiria, se seguisse a proposta original, um sistema descentralizado de investimentos em habitação, representado por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional.

O SNHIS tem como principal objetivo implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Além disso, esse sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo integrado por um amplo conjunto de órgãos nas três esferas de governo relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (BRASIL, 2004).

O FNHIS centralizou os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS. O Fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS (BRASIL, 2004).

O Conselho Gestor do FNHIS tem a competência de estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS seguindo a Lei n. 11.124/05, a Política e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e as diretrizes do Conselho das Cidades. Além disso, deve aprovar orçamentos, deliberar sobre as contas do FNHIS e fixar os valores de remuneração do agente operador, que é a Caixa Econômica Federal. A partir da Lei n. 11.124/05, todos os municípios que quiserem ter direito a receber recursos do FNHIS devem aderir ao SNHIS. Para tanto, devem criar o Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social e elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social.

No período 2007-2009 foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) pelo Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Habitação. Ele apresenta uma estratégia de desenvolvimento econômico e inclusão social considerando as diferenças sociais e regionais do país, articulando diagnósticos, prioridades, metas, recursos, ações e um sistema de monitoramento e avaliação. A estratégia de enfrentamento do déficit habitacional e da situação de precariedade das habitações é um dos pontos apresentados em sua redação.

De 2005 até 2012, foram instituídos vários decretos, resoluções e instruções normativas no sentido de organizar o SNHIS e estabelecer as condições para que os municípios se enquadrassem nas suas exigências.

Dentre esses documentos destaca-se a Resolução n. 2 de 24 de agosto de 2006, que dispõe sobre o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), no qual se define a competência dos Conselhos de Habitação. Define-se também que os termos de adesão devem ser enviados à Caixa Econômica Federal e constituem um compromisso firmado entre o Ministério das Cidades e os entes federados. Além disso, define-se o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como um documento que abrange um conjunto articulado de diretrizes, metas, ações, objetivos, indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão para a área de habitação de interesse social e que sua elaboração deve ser participativa e apresentar compatibilidade com os Planos Diretores e com os Planos Plurianuais. O prazo de adesão ao SNHIS era até 31 dezembro de 2007.

Os prazos de entrega do PLHIS foram fixados por várias resoluções, tendo em vista a dificuldade encontrada pelos municípios para cumprirem o prazo inicialmente fixado, que era 31 de dezembro de 2007 para municípios pertencentes à Região Metropolitana. As alterações nos prazos de entrega do PLHIS constam das resoluções n. 24 de 18 de fevereiro de 2009, n. 30 de 16 de dezembro de 2009, n. 36 de 08 de dezembro de 2010, n. 37 de 08 de dezembro de 2010 e n. 48 de 6 de dezembro de 2011, que, por último, adiou os prazos para apresentação dos PLHIS pelos municípios com mais de 50 mil habitantes e por municípios integrantes de região metropolitana para 31 de dezembro de 2012, e dos municípios com menos de 50 mil habitantes e não integrantes de região metropolitana para 30 de junho de 2012.

Além dos prazos, a Resolução n. 37/2010 deu nova redação ao parágrafo 3º, do artigo 2º, da Resolução n. 2/2006, que dispõe sobre o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Segundo esta resolução, os Planos Habitacionais de Interesse Social deverão ser elaborados de forma participativa e compatível com o Plano Diretor, quando houver, e com o

Plano Plurianual, além de ser aprovados pelo Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social.

Duas instruções normativas merecem destaque. A primeira delas é a Instrução Normativa n. 85 de 28 de dezembro de 2010, que dispõe sobre prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Segundo essa instrução normativa, o acesso aos recursos vinculados ao FNHIS fica condicionado à assinatura do termo de adesão juntamente com a apresentação por parte dos municípios de Lei de Criação de Conselho e do Fundo de Habitação de Interesse Social, a partir de 2009. Estes documentos devem ser apresentados à Caixa Econômica Federal, que analisa e envia à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades o Termo de Adesão do ente federado.

A outra é a Instrução Normativa n. 15 de 10 de março de 2011, que institui o PLHIS Simplificado. Por esta normativa, a elaboração dos planos dos municípios com população até 50 mil habitantes e não integrantes de região metropolitana será feita através do preenchimento de um formulário online disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades. O PLHIS Simplificado só se aplica aos municípios que elaborarão seus planos sem aporte financeiro de recursos do FNHIS. O PLHIS Simplificado não tem obrigatoriedade de ser encaminhado à Câmara Municipal para aprovação, devendo ser comprovada sua aprovação apenas pelo Conselho de Habitação. Essa instrução normativa não se aplica aos municípios com menos de 50 mil habitantes que já elaboraram seu PLHIS e o prazo para o preenchimento dos planos e entrega à Caixa Econômica Federal era até 31 de dezembro de 2011.

O conteúdo desta instrução normativa é complementado pela Resolução n. 43 de 5 de julho de 2011, que estabelece que o conteúdo dos PLHIS elaborados sem recursos do FNHIS nos municípios com até 50 mil habitantes será estabelecido por regulamentação específica do Ministério das Cidades, através do Comitê Técnico de Habitação do Conselho das Cidades.

### **3.5.3 O conteúdo do PLHIS**

Inserido no processo de planejamento, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) é definido pelo Ministério das Cidades como,

Documento de caráter administrativo, que abrange um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizam, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão dos estados, Distrito Federal e municípios para a área de habitação de interesse social (BRASIL, 2011, p. 5).

Além do caráter administrativo é importante observar que os planos possuem também um caráter político, pois sendo um instrumento de planejamento no âmbito habitacional, nem sempre são colocados em prática pelos governantes. Segundo a Lei 11.124/05, o conteúdo do PLHIS deve abarcar as especificidades do local e da demanda. Deve ser elaborado de forma participativa e ser compatível com o plano diretor e com o plano plurianual.

O Guia de Adesão ao SNHIS, publicado pelo Ministério das Cidades, contém recomendações gerais com a finalidade de orientar os governos locais na elaboração do PLHIS. O conteúdo proposto pelo Ministério das Cidades recomenda que o documento tenha um diagnóstico do setor habitacional e que estabeleça um plano de ação. Dentro do diagnóstico do setor habitacional são propostos: o levantamento do perfil socioeconômico da população de baixa renda; a caracterização da inserção regional e urbana do município; o dimensionamento e qualificação da oferta e das necessidades habitacionais, e o levantamento das condições legais, institucionais e administrativas do município na área habitacional. Dentro do plano de ação, devem ser estabelecidos princípios e diretrizes; objetivos, metas e indicadores, e estratégias de ação (BRASIL, 2011).

No que tange à aprovação do documento, o PLHIS não necessita ser instituído por lei municipal, nem aprovado pelas câmaras municipais. No entanto, embora não haja essa exigência é preciso que ele seja aprovado pelo Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social ou conselhos de outras naturezas e finalidades análogas.

#### **3.5.4 O PLHIS Simplificado**

O PLHIS Simplificado foi instituído com o intuito de facilitar o cumprimento da lei pelos municípios com menos de 50 mil habitantes e não integrantes de regiões metropolitanas diante do reconhecimento do conjunto de obstáculos institucionais que estes municípios apresentam para estruturar o setor

responsável pelos programas e projetos habitacionais. O estudo Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional, desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole em 2007, discorre sobre a capacidade institucional nos municípios brasileiros e aponta que um grande número de municípios está desprovido de capacidade institucional para gerir programas habitacionais, ao passo que há uma elite de cidades que possuem capacidade administrativa suficientemente desenvolvida para produzir políticas participativas e descentralizadas. (BRASIL, 2011, p. 8).

Segundo a Secretaria Nacional de Habitação, neste contexto de desigualdade e heterogeneidade entre municípios tornou-se de fundamental importância diferenciar o conteúdo do PLHIS em função do estado de desenvolvimento institucional e das especificidades locais (BRASIL, 2011). Nesse sentido foram considerados dois aspectos principais: financeiro, se o município recebe recursos do FNHIS para elaboração do plano, e demográfico-territorial, se o município possui população até 50 mil habitantes.

O conteúdo do PLHIS Simplificado pode representar o primeiro passo para os pequenos municípios organizarem e planejarem o setor habitacional, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento gradual e incremental da capacidade institucional.

A elaboração do PLHIS Simplificado é feita através do preenchimento de um formulário disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades, sendo as prefeituras responsáveis por designar um técnico ou um grupo de técnicos responsáveis pelo levantamento e organização dos dados.

### **3.5.5 O PLHIS e o Programa Minha Casa Minha Vida**

Diante do retrospecto das políticas habitacionais, exposto até aqui, constata-se que, mesmo quando esteve presente no planejamento do setor habitacional, o Estado brasileiro não conseguiu atender à população de 0 a 3 salários mínimos, faixa de renda onde o déficit se concentra. Concomitantemente, a política urbana não contribuiu para aumentar o acesso à terra urbanizada e à moradia. A arbitrariedade da aplicação das leis contribuiu para que os instrumentos urbanísticos fossem conduzidos de forma a atender ao mercado

imobiliário e aos interesses da minoria, fazendo com que aumentassem as disparidades socioespaciais (DENALDI, 2012).

O investimento em habitação cresceu no período compreendido entre os anos de 2003 e 2010 mediante a instituição de novo marco regulatório voltado à ampliação do mercado habitacional privado e à recuperação de fundos públicos. Além disso, a habitação social passou a ser um setor lucrativo para o mercado imobiliário.

A partir de 2007, com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no segundo mandato do Governo Luís Inácio Lula da Silva, o volume de recursos destinados à área de habitação e saneamento ganhou maior escala. Este programa foi criado de forma paralela e desvinculada do sistema em construção (SNHIS), produzindo uma política nacional à qual os governos estaduais e municipais têm que se adequar sem criar alternativas para o aumento da autonomia fiscal e administrativa desses governos (KLINTOWITZ, 2011). O volume de recursos alocados associados à dinâmica de execução adotada fez com que o PAC Habitação causasse um deslocamento na centralidade do FNHIS. Segundo Cardoso *et al.* (2011) apud Klintowitz (2011, p. 111), para os gestores da Secretaria Nacional de Habitação a subordinação de todos os programas governamentais com impacto no crescimento econômico ao PAC “representava ganhos expressivos, pois recursos alocados na rubrica do PAC não estariam sujeitos a contingenciamentos”. Em oposição aos recursos do FNHIS, os do PAC não estão vinculados a critérios institucionais de redistribuição ou a quaisquer mecanismos de controle social, ficando sua alocação exclusivamente sob responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República.

Em 2009 foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de ampliar o mercado habitacional para atender famílias com renda de até 10 salários mínimos. Segundo Shimbo (2010) apud Klintowitz (2011, p. 111),

Foram destinados 34 bilhões exclusivamente para o setor habitacional, compostos por R\$25,5 bilhões de recursos não onerosos advindos do OGU, R\$7,5 bilhões do FGTS e R\$1 bilhão do BNDES. A meta deste programa era a construção de 1 milhão de moradias, sendo 400 mil destinadas a famílias com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, 400 mil destinadas a famílias com renda familiar até 6 salários

mínimos e 200 mil para famílias com renda familiar de 6 a 10 salários mínimos.

Segundo Denaldi (2012), o PMCMV foi lançado sem articulação com a política urbano-fundiária em resposta à crise econômica internacional através da dinamização da economia nacional e geração de empregos com o crescimento do setor da construção civil. O programa ainda se baseia em dois pressupostos básicos: o estímulo ao setor privado e o crédito ao beneficiário final, com destaque para a inclusão de um forte subsídio público direto ao beneficiário final de baixa renda.

Além disso, o programa foi desenhado em conjunto com o setor imobiliário, permitindo que este setor relançasse seus projetos desenvolvidos para 2009 em desacordo com as especificações dos novos recursos. Com isso, não foram propostas novas tipologias, sendo as tipologias do PMCMV muito semelhantes à tipologia que já vinha sendo desenvolvida pelas construtoras e incorporadoras para as faixas de renda até cinco salários mínimos (KLINTOWITZ, 2011). A política do PMCMV ficou voltada muito mais para o atendimento dos interesses do mercado privado do que para os interesses sociais.

De acordo com Buonfiglio e Bastos (2011), para a demanda de famílias com até três salários mínimos os empreendimentos habitacionais podem ser promovidos por promotores imobiliários do ramo privado, desde a terra urbanizada até a entrega das unidades, faixa de renda que deveria ser atendida pelas políticas públicas do Estado. Sendo provedora do serviço, a construtora ou incorporadora é responsável pelo projeto em sua totalidade, determinando a localização dos empreendimentos, a tipologia habitacional, o número de unidades, os materiais a serem utilizados entre outros detalhes do projeto.

Em muitos casos a localização dos empreendimentos tem sido inadequada, situados na periferia das cidades, distantes dos centros de trabalho e serviços e desprovidos de equipamentos, deixando de lado o conjunto de estratégias fundiárias e urbanas previstas no PlanHab, que se propunha a incentivar os municípios que adotassem políticas fundiárias e urbanas pautadas na função social da propriedade urbana e na priorização do acesso a recursos. (DENALDI, 2012).

No que diz respeito à operação do programa, este é feito através da Caixa Econômica Federal (CEF), que determina os preços finais das unidades habitacionais a serem construídas. No entanto, a CEF tem atribuições de um banco e não foi criada com a concepção de ser uma agência reguladora ou executiva de programas habitacionais. Segundo Klintowitz (2011, p. 116), sua atuação “continua sendo discricionária, irregular e altamente permeada por interesses políticos ou de grupos de interesses privados”. O executivo federal não assume o papel de regulador do programa e nem regulamenta os critérios de aprovação de projetos, deixando ao mercado a execução da política de forma solta e dissociada das concepções de política pública que deveriam pautar a execução do PMCMV.

Diante deste cenário e considerando que o programa foi fortemente ancorado na participação do setor privado, o PMCMV atua em desacordo com os princípios do SNHIS. Os recursos do programa não passaram pelo Sistema, contribuindo para seu enfraquecimento. Além disso, a partir do lançamento do programa, o FNHIS sai do cenário de provisão habitacional e concentra seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional (KLINTOWITZ, 2011).

Em conjunto com o enfraquecimento do SNHIS ocorre também o enfraquecimento da autonomia municipal na elaboração de políticas públicas para as especificidades locais. A implantação das novas unidades é determinada pela lógica do mercado, baseada na oferta e preço da terra, ignorando diretrizes do planejamento territorial local e muitas vezes o prévio conhecimento do executivo municipal, já que a aprovação dos empreendimentos acontece na CEF. Segundo Klintowitz (2011, p. 118):

O SNHIS ainda existe e continua em desenvolvimento, com a conclusão do processo de adesão e elaboração de planos locais e estaduais de habitação previstos para dezembro de 2012, entretanto, sua plataforma tem sido cada vez mais fragilizada, pelas novas políticas que injetam grandes volumes de recursos através de lógicas que ignoram a vigência do Sistema.

O financiamento no âmbito do PMCMV não tem vinculação com instrumentos de planejamento habitacional municipal. O PLHIS, previsto na

estruturação do SNHIS, vincula apenas recursos federais para financiamento aos outros entes do setor público que, em 2009 não ultrapassou R\$2,4 bilhões, volume pouco expressivo quando comparado com o investimento do MCMV no mesmo ano que foi de aproximadamente R\$47 bilhões (BUONFIGLIO; BASTOS, 2011).

O cenário da habitação de interesse social a partir de 2005 é pautado em políticas que possuem duas escalas de intervenção: a nacional e a municipal. A nacional está contida no SNHIS e no PLANHAB, onde há a tentativa de uma integração de programas, agregando diretrizes historicamente reivindicadas pela sociedade civil e mobilizadas por movimentos populares com representação nacional, que, no entanto, se diluem e se afrouxam dentro da concretude municipal.

O município por sua vez é o centro da decisão política do urbano, é o território vivido, onde se realiza a máquina da urbanização capitalista não importando o seu porte. O avanço da política habitacional dentro da escala municipal está limitado à gestão pública pautada num modelo que possui um discurso empreendedor de que o governo deve atuar como uma empresa, adotando estratégias competitivas para atrair investimentos e se destacar na região em que se insere. Segundo Buonfiglio e Bastos (2011, p. 7), “esse modelo de gestão reduz e anula a política porque despolariza e escamoteia os conflitos inerentes ao território e a sociedade”.

Nesse sentido temos como resultado da política urbana local, uma administração que cumpre a obrigatoriedade de elaborar planos setoriais, mas que é ineficaz na intervenção e alteração da realidade social. Os planos de habitação são encomendados a consultorias, elaborados por equipes técnicas dentro das diretrizes do SNHIS e do PLANHAB, que podem ou não serem implementados como política de ação. As políticas setoriais apontam para uma visão fragmentada das estruturas e processos econômicos e sociais, sendo setORIZADA em educação, habitação, saúde, saneamento, entre outros.

A consolidação de uma política urbana territorial municipal depende do diálogo entre as ferramentas de planejamento, traduzidas em planos municipais setoriais, que por sua vez são desarticulados de uma política urbana mais ampla. Sendo assim, há uma limitação na atuação da política municipal na produção de

habitação, quando esta se restringe à demanda pela elaboração de planos, sem os quais o município não obtém repasses financeiros para suas políticas de habitação (BUONFIGLIO; BASTOS, 2011).

Ainda de acordo com Buonfiglio e Bastos (2011, p. 8), “o poder do mercado imobiliário na definição das políticas habitacionais extrapola o controle público do Estado e dos Conselhos Setoriais”. No PMCMV as construtoras e incorporadoras estão definindo a localização, o público alvo, os projetos, as tipologias e a qualidade das construções, fazendo com que o mercado interfira e defina a demanda de interesse social, que não é de mercado.

O financiamento ao setor público, estruturado entre os entes federativos na forma de um sistema nacional de políticas públicas, foi superado por um modelo de financiamento de mercado descolado dos instrumentos de planejamento municipal como os Planos Diretores e os planos habitacionais locais. (BUONFIGLIO; BASTOS, 2011, p. 9).

Lançado quando se finalizava o PLANHAB, o PMCMV incorporou apenas algumas diretrizes do plano, sendo a mais importante a criação de um fundo garantidor para subsidiar as unidades para a população de mais baixa renda, o que conferiu maior segurança para o mercado atuar nesta faixa de renda.

A primeira fase do PMCMV (2009-2011) foi marcada pela urgência em dinamizar a economia como estratégia de recuperação econômica e nesse sentido apresentou resultados positivos, por outro lado, como estratégia de produção de habitação de interesse social, apresentou muitas limitações.

No âmbito municipal, as cidades brasileiras possuem capacidade institucional muito desigual e um grande “atraso” da sociedade relacionado com a herança patrimonialista. A responsabilidade do correto uso e ocupação do solo deve ser atribuída também à esfera federal por meio de capacitação, regulamentação e financiamento articulados entre a produção habitacional do PMCMV e as estratégias de desenvolvimento urbano presente nos planos. (DENALDI, 2012). O desafio de tornar os PLHIS importante instrumento de articulação da política urbana e habitacional passa pela estratégia de conexão entre os financiamentos e repasses federais e estaduais à aplicação de leis e planos locais voltados para o cumprimento da função social da terra urbanizada. A explosão habitacional do PMCMV através da construção e financiamento de

unidades dissociada de uma política urbano-fundiária contribui para o aumento da segregação sócio-espacial e da especulação imobiliária, aspectos que almejavam ser combatidos pela Política Nacional de Habitação.

Buonfiglio e Bastos (2011) argumentam que mesmo contando com PLHIS e Conselho de Habitação, o alcance das prefeituras em coordenar o processo da política habitacional em sua escala de ação é baixo, mas, por outro lado, a atual conjuntura municipal possibilita condições institucionais para regular este processo e protagonizar efetivamente a política habitacional local. Para Maricato (2008) apud Buonfiglio e Bastos (2011, p. 9),

Munido de planos setoriais, pode mobilizar e ativar o Plano Diretor; a partir do PLHIS especificamente, poderia implantar instrumentos do Estatuto da Cidade, sobretudo marcando as ZEIS de vazios, as ZEIS de produção, freando a especulação imobiliária e barrando os projetos do MCMV empresarial alheios às necessidades de habitação locais, mobilizando seu Banco de Terras, que continua sendo o nó do problema habitacional.

Diante de um cenário de transformações político-econômicas, um olhar crítico para a política habitacional brasileira além das questões administrativas de gestão urbana pode apontar quais obstáculos econômicos e, sobretudo políticos determinam e redefinem o peso e o lugar das políticas de habitação popular nas cidades.

Segundo dados Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, dos 5.564 municípios brasileiros, 2.154 apresentaram seus planos habitacionais para acesso aos recursos do SNHIS. Desses 2.154 planos, 417 foram elaborados na modalidade simplificado. Este dado representa que 38,71% dos municípios possuem o PLHIS elaborado (BRASIL, 2013).

## **4 CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA A ANÁLISE DOS PLHIS DE CAETÉ E NOVA LIMA**

### **4.1 O Plano no Contexto da Avaliação de Políticas Públicas**

Considerando-se que os PLHIS constituem instrumentos de política habitacional e com a finalidade de abordar a avaliação como instrumental da análise, foi feita uma aproximação da avaliação de políticas públicas discutida por alguns autores como Aguilar e Ander-Egg (1995), Marinho e Façanha (2001), Cohen e Franco (2008), Trevisan e Van Bellen (2008), Alvim *et al.* (2007), entre outros.

A análise de políticas públicas apareceu com maior força na década de 1980, impulsionada pela transição democrática, apresentando três motivos de expansão. O primeiro deles foi devido à transformação da agenda pública, quando surgiram questões centrais para essa agenda, como: descentralização, participação, transparência e redefinição do público-privado nas políticas. O segundo motivo deveu-se ao desencantamento e perplexidade em relação ao Estado quando se constatou que mesmo com o fim do período autoritário os obstáculos à realização de políticas sociais efetivas continuaram a existir. E o terceiro diz respeito à difusão internacional da ideia de reforma do Estado e de seu aparelho, que passou a ser o princípio organizador da agenda pública das décadas de 1980 e 1990 (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Arretche (2003) apud Trevisan e Van Bellen (2008, p. 533) argumenta que analisar a ação do Estado requer como objeto específico o estudo de programas governamentais bem como suas condições de emergência, mecanismos de operação e possíveis impactos sobre a ordem social e econômica.

Com relação ao caso brasileiro, Souza (2003) apud Trevisan e Van Bellen (2008, p. 534) aponta que é preciso superar a atual geração de estudos que se concentram no fracasso e se preocupam pouco com as questões políticas. Esses estudos são fortemente assentados no pressuposto de que “a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos”. O sistema de políticas públicas é um processo em fluxo que não pode se estruturar como uma sequência linear de

fases, pois se trata de um processo contínuo de decisões, no qual a avaliação pode contribuir para ajustar e melhor adequar as ações ao seu objeto como, por outro lado, pode alterar de forma substancial uma política pública. (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

No Brasil, a avaliação de políticas públicas ainda é um tema pouco explorado e constitui uma área nova sob o ponto de vista metodológico e conceitual. A maioria dos estudos de avaliação dá maior ênfase a setores como educação e saúde. Com relação aos modelos de avaliação de políticas públicas utilizados recentemente, pode-se dizer que estes se caracterizam como processos de descrição, análise e crítica de uma realidade, com o intuito de transformá-la, empreendendo uma avaliação de toda a dimensão da política analisada (ALVIM ET AL, 2007).

Aguilar e Ander-Egg (1995, p. 32) chegam a uma definição de avaliação que inclui seus principais traços característicos:

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados.

Parte-se do pressuposto de que a avaliação e o monitoramento contínuos, dos projetos, programas e planos de ação voltados para as práticas e processos sociais na cidade podem contribuir para a eficiência, eficácia e efetividade de tais ações.

Dentro da literatura de avaliação de políticas públicas é possível encontrar uma distinção dos termos eficácia, eficiência e efetividade. Esse recurso analítico é adotado com a finalidade de separar aspectos distintos dos objetivos, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação. (ARRETCHE, 2003 apud TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Marinho e Façanha (2001, p. 7) caracterizam de forma clara e sucinta as três distinções da avaliação de políticas públicas. 1) A efetividade do programa social está relacionada à implementação e ao aprimoramento dos objetivos em termos de confiabilidade e credibilidade. 2) A eficiência está relacionada a considerações de custo-benefício dos programas sociais, ressaltando que os programas só serão eficientes se mostrarem-se, antes, efetivos. 3) A eficácia, por sua vez, é caracterizada pelo reconhecimento dos resultados pretendidos e tem como ingredientes indispensáveis a efetividade e a eficiência do programa. Para os autores, “programas sociais só serão eficazes se forem antes efetivos e eficientes, e os objetivos pretendidos dos programas também são estruturados pela condução e objetivos efetivos dos programas”. Dessa forma, os impactos almejados dos programas sociais não devem ser dissociados de objetivos de efetividade e de eficiência dos programas.

Para Belloni, Magalhães e Sousa (2003), a efetividade é voltada a identificar resultados objetivos e práticos frente à parcela da população atingida pela política pública em questão. Porém sua aferição depende da formulação de indicadores indiretos ou combinados. A eficiência está relacionada à comparação entre o previsto e o alcançado, possibilitando analisar o grau de otimização do emprego de insumos em relação aos objetivos preestabelecidos pela política. A eficácia corresponde ao resultado de um processo, contemplando a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na realização de objetivos e metas.

No caso específico do ordenamento territorial, as ações concretas do Estado podem caracterizar a produção de processos, a produção de fatos e a produção do espaço físico. Os efeitos são os vários resultados, previstos e não previstos, desejados e não desejados dessas ações. Dessa forma, a articulação entre políticas, planos, programas e projetos voltados para a organização do território municipal e dos processos socioespaciais é fundamental uma vez que as cidades enfrentam desafios e dificuldades na implementação de um planejamento idealmente integrado.

Diante do exposto, quando se trata de uma atividade vinculada a um processo de organização para melhoria das condições de programação e futuras tomadas de decisão da administração no planejamento, a avaliação constitui um

instrumento que, segundo Alvim *et al.* (2007, p. 25), é “orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos”.

No âmbito da avaliação de políticas públicas não é suficiente entender a avaliação somente como uma comparação entre o previsto e o alcançado; ela deve ser entendida na esfera de um processo contextualizado, no qual avaliar significa compreender todas as dimensões e implicações da política analisada. Além disso, entender as diferentes modalidades de avaliação e a forma como elas podem ser implementadas é uma questão central no universo das políticas públicas.

De acordo com Aguilar e Ander-Egg (1995), a avaliação pode ser classificada segundo quatro critérios: 1) segundo o momento em que se avalia, 2) segundo o papel ou função da avaliação, 3) segundo a procedência dos avaliadores e 4) segundo os aspectos do programa que são objeto da avaliação.

Segundo o momento em que se avalia, interessa a este trabalho a avaliação antes ou *ex-ante*, que é aquela realizada na fase de planejar um programa ou projeto, antes de aprovar sua realização. É uma avaliação prospectiva, que avalia as capacidades do programa antes de sua implementação (COHEN; FRANCO, 2008). Tem como objetivo analisar criticamente a pertinência, viabilidade e eficácia potencial do programa ou projeto, a fim de proporcionar critérios racionais sobre a conveniência ou não de implementá-lo.

Aguilar e Ander-Egg (1995), por sua vez, apresentam três aspectos principais da avaliação *ex-ante*: a pertinência do projeto com a realidade (coerência entre as soluções que se propõem e a realidade que se pretende modificar), a coerência e congruência internas (avaliar a unidade do projeto através das relações entre: meios/recursos e objetivos, objetivos gerais, objetivos especiais e metas e diagnóstico e proposições) e a rentabilidade econômica das diferentes ações para alcançar os objetivos propostos (recursos disponíveis).

Segundo os aspectos do programa que são objeto da análise, de acordo com Rossi, Freeman (1979) e Ruthman (1977) apud Aguilar e Ander-Egg (1995), é relevante para este trabalho a classificação que se adapta melhor aos programas de ação social ou serviços sociais denominada avaliação do plano e conceitualização do programa. Este tipo de pesquisa tem o pressuposto de avaliar

um instrumento de planejamento através do qual é julgada a pertinência formal e potencial de um programa, considerando a coerência entre seus diversos componentes e abarca três momentos fundamentais: avaliação do estudo-pesquisa, avaliação do diagnóstico e avaliação do plano e concepção do programa.

A elaboração de um programa necessita previamente de um estudo da situação problema que por sua vez culminará em um diagnóstico dessa situação. Este diagnóstico estabelece a natureza, magnitude e características básicas do problema que será objeto de intervenção e também os recursos e meios operacionais passíveis de utilização. Por isso, o diagnóstico deve refletir adequadamente a realidade sob o risco de elaborações posteriores estarem sendo baseadas numa realidade falsa, o que torna esse tipo de análise justificável, pois se o plano não for compatível com a realidade, a aplicabilidade não terá sucesso e o programa não alcançará o objetivo pretendido ou ao que deve atender. (AGUILLAR; ANDER-EGG, 1995).

A Tabela 1 de Aguillar e Ander-Egg (1995, p. 58) mostra a avaliação no processo de intervenção social separada de acordo com o momento mais oportuno para realizar a avaliação: antes, durante e depois. Para este trabalho interessa a avaliação antes, destacada em cores na tabela.

Em termos de contribuição para a sociedade, a avaliação assume a função de legitimação, pois os relatórios desenvolvidos podem ser usados tanto para a divulgação dos resultados obtidos, quanto para fomentar o debate público em torno de alternativas de intervenção do governo em uma dada realidade social. (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Segundo Castro (1989) apud Premoli (2011, p. 41), a avaliação é o meio mais adequado de análise de uma política ou programa, pois através da avaliação é possível “observar criticamente a distância entre as consequências pretendidas e aquelas efetivadas, detectando as disparidades entre metas e resultados”.

<b>TABELA 1</b>				
<b>A AVALIAÇÃO NO PROCESSO DE INTERVENÇÃO SOCIAL</b>				
<b>QUESTÕES PRÁTICAS DE CADA FASE</b>	<b>MOMENTO MAIS OPORTUNO PARA FAZER A AVALIAÇÃO</b>	<b>MOMENTO OU FASE DO PROCESSO DE INTERVENÇÃO SOCIAL</b>	<b>TIPOS DE AVALIAÇÃO QUE DEVEM SER FEITOS EM CADA FASE OU MOMENTO DA INTERVENÇÃO</b>	
<b>Identificação de problemas e necessidades.</b>	<b>ANTES</b>	<b>Estudo/Pesquisa</b>	<b>Avaliação do estudo</b>	<b>Avaliação do plano e conceitualização do programa (concepção e proposta)</b>
<b>Sistematização da informação, natureza e magnitude do problema; avaliação de necessidades, fatores relevantes, prognose e análise de viabilidade política.</b>		<b>Diagnóstico</b>	<b>Avaliação do diagnóstico</b>	
<b>Definição do problema e da situação objetivo. Formulação de objetivos gerais e específicos. Estabelecimento de prioridades e estratégias de ação. Plano de Projetos.</b>		<b>Planejamento</b>	<b>Avaliação do plano e conceitualização do programa</b>	
<b>Determinação da população-objeto.</b>	<b>DURANTE</b>	<b>Fase operacional ou execução</b>	<b>Avaliação da cobertura</b>	<b>Avaliação da instrumentação e seguimento do programa (processo)</b>
<b>Previsão dos instrumentos, recursos e medidas necessários.</b>			<b>Avaliação da implementação</b>	
<b>Estabelecimento do tipo de organização necessária para levar a cabo o programa.</b>			<b>Avaliação do ambiente organizacional</b>	
<b>Determinação do tipo e qualificação do pessoal.</b>			<b>Avaliação do rendimento do pessoal</b>	
<b>Consecução de objetivos operacionais e conquista dos resultados.</b>	<b>DEPOIS</b>	<b>Avaliação final do projeto e avaliação de impacto</b>	<b>Avaliação da eficácia ou efetividade (resultados, efeitos e impacto)</b>	<b>Avaliação da eficácia e eficiência do programa (resultados e efeitos)</b>
<b>Rentabilidade econômica da atividade realizada.</b>			<b>Avaliação da eficiência (rentabilidade econômica)</b>	

**Tabela 1:** A avaliação no processo de intervenção social.

**Fonte:** Aguillar e Ander-Egg, 1995, p. 58.

## 4.2 A Construção dos Indicadores e Critérios de Análise

Os indicadores e os critérios de análise foram definidos a partir da bibliografia estudada, da construção do referencial teórico e do conteúdo dos planos analisados.

A avaliação, utilizada como instrumental de análise pode-se valer também dos métodos próprios da pesquisa social. A sua escolha, entretanto, não é casual nem mesmo predeterminada, pois o pressuposto é que seja conforme os objetivos (explícitos ou implícitos) estabelecidos pela política (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Belloni, Magalhães e Sousa (2003, p. 71) enumeram alguns apontamentos para realização da análise em políticas públicas antes da implementação: (1) verificar quais são e como são estabelecidas as necessidades e as metas para saber qual o padrão de referência; (2) verificar, entre os beneficiários, a presença de grupos não visados pelas ações da política; (3) verificar se as ações propostas se relacionam com as necessidades dos beneficiários e da sociedade; (4) verificar se as ações propostas diferem ou não do usualmente oferecido em atividades similares; (5) verificar a forma e as condições em que ocorre a participação dos setores sociais envolvidos, seja na concepção ou na gestão da política; (6) verificar o potencial de mudança presente nas ações implementadas; (7) examinar a interação das ações propostas com outras políticas governamentais.

Para atingir o objetivo proposto por essa pesquisa, a construção dos indicadores e critérios de análise buscou estabelecer parâmetros para analisar a adequação do PLHIS como instrumento de planejamento na condução da política habitacional dos pequenos municípios, neste caso representados por Caeté e Nova Lima na RMBH.

O conceito de adequação adotado foi construído a partir da revisão de literatura buscando fundamentar o que se entende por adequação de uma política, no caso o PLHIS. A adequação diz respeito ao papel que a política deve desempenhar na sociedade para o atendimento de suas demandas. Nesse sentido é caracterizada como a correspondência ou sintonia das atividades propostas com a realidade observada, com o público-alvo, com os objetivos e metas e com as

características da fonte ou origem dos recursos. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2003).

### **4.3 Critérios Operacionais de Análise**

Diante do exposto foram adotados critérios operacionais de análise para esta pesquisa que estão baseados nos argumentos dos seguintes autores: Aguilar e Ander-Egg (1995), Villaça (1999), Carvalho (2000), Marinho e Façanha (2001), Cardoso (2002), Belloni, Magalhães e Sousa (2003), Villaça (2005), Harvey (2006), Cohen e Franco (2008), Rolnik *et al* (2008), Lobo (2009), Pestana (2009), Carvalho, Fagundes, Carmo e Ribeiro Filho (2010), Premoli (2011), Denaldi (2012). Os critérios adotados foram:

#### ***a. Coerência e Compatibilidade***

A coerência e compatibilidade são discutidas por Belloni, Magalhães e Sousa (2003, p. 75) como “consistência interna das ações desenvolvidas em relação às diretrizes e metas da política”. Aguilar e Ander-Egg (1995) argumentam que para analisar um instrumento de planejamento é necessário considerar a coerência entre seus diversos componentes.

A coerência e a compatibilidade dos planos de Caeté de Nova Lima serão analisadas a partir do conteúdo do diagnóstico habitacional e das estratégias de ação e da relação entre eles.

#### ***b. Viabilidade***

Aguilar e Ander-Egg (1995) e Cohen e Franco (2008) argumentam que a viabilidade está relacionada com os recursos financeiros disponíveis, ou seja, a rentabilidade econômica das diferentes ações para alcançar os objetivos propostos.

Premoli (2011) ainda apresenta em seu estudo a viabilidade política do programa, que seria o grau em que as políticas, e neste caso os PLHIS, atendem ao interesse público. É importante ressaltar a importância da autoaplicabilidade do plano, sem que este dependa de regulamentação de outras leis para ser implementado. Para Oliveira e Biasotto (2011) apud Denaldi (2012, p. 12), a “autoaplicabilidade das leis é uma construção social que não é resolvida no meio

jurídico, mas na política”. Para a autora a maioria dos planos setoriais fica desmoralizado, pois a aplicação dos instrumentos urbanísticos relacionados com a valorização da terra dependem de legislação complementar.

A viabilidade dos planos será analisada a partir da comparação entre os recursos disponíveis e estimados e a demanda existente e estimada e também pela verificação da autoaplicabilidade ou não das diretrizes.

### *c. Qualidade do diagnóstico*

A qualidade do diagnóstico está relacionada a vários fatores, mas principalmente aos dados utilizados nos levantamentos e na sistematização das informações. A forma como os dados foram trabalhados evidenciará se estes geraram a informação necessária. Castro (1989) apud Premoli (2011, p. 42) reforça esta ideia argumentando que na análise é “condição indispensável a geração de dados confiáveis por órgãos e agências responsáveis”. Pestana (2009), assim como Premoli (2011, p. 62), argumenta que os dados são úteis quando convertidos em informação, ou seja, “significam uma qualificação que permite o diagnóstico de uma dada situação e a orientação da ação, trazendo, assim, a possibilidade de correção de deficiências”.

Para Lobo (2009, p. 80) a estruturação de sistemas de informação disponíveis, acessíveis e que atendam às características dos programas sociais, “é fundamental para um mínimo de factibilidade da avaliação”. Segundo a autora, “sistemas de informação bem montados e em uso desde o início do programa possibilitam estratégias de avaliação mais condizentes com seus objetivos”.

A clareza na caracterização dos problemas habitacionais também é um aspecto importante da qualidade do diagnóstico. Para Villaça (1999) o diagnóstico técnico fundamenta os problemas urbanos e este processo deve ser uma atividade multidisciplinar, pois integra aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos. O autor ainda destaca a importância de uma leitura adequada do contexto político-social e econômico do município e de um diagnóstico realista das necessidades habitacionais para a concepção dos planos.

A qualidade do diagnóstico será analisada a partir da confiabilidade dos dados utilizados, do volume de dados apresentados no diagnóstico e se estes geram a informação necessária e esperada.

#### *d. Participação popular*

Sendo a política pública um processo de decisão, no qual são estabelecidos princípios, prioridades e diretrizes para a intervenção econômico-social na forma de serviços e programas que influenciam na qualidade de vida das pessoas, esta difere de uma política de governo, pois conta com a participação da sociedade civil em sua formulação (PREMOLI, 2011). Esta participação se torna fundamental no processo de elaboração de planos setoriais e no controle, monitoramento e implementação desses planos. Segundo Harvey (2006, p. 169),

dever-se-ia considerar a urbanização um processo social espacialmente fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas.

Rolnik *et al* (2008, p. 34) criticam que na grande maioria dos municípios a elaboração dos planos através de processos ditos participativos “reduziram-se a encenações burocráticas ‘para cumprir a lei’, sem investimentos políticos por parte do governo ou da sociedade civil”.

A intensidade e a forma de participação serão analisadas a partir dos próprios documentos dos planos que possuem as atas das reuniões, cartazes de divulgação das reuniões, quantidade de reuniões e listas de presença.

#### *e. Exequibilidade*

A exequibilidade possui quatro indicadores principais de aferição a serem abordados nesta pesquisa. O primeiro deles é a capacidade institucional do município. De acordo com Belloni, Magalhães e Sousa (2003), para que a política tenha a capacidade de ser adequadamente desenvolvida é preciso analisar os recursos humanos disponíveis e a infraestrutura administrativa do município.

Cardoso (2002) argumenta que os obstáculos encontrados pelos municípios para a ação de planejamento são inúmeros devido à fragilidade e baixa

capacidade de gestão das secretarias e órgãos responsáveis pela condução da política habitacional, quando existentes. Sobretudo nos municípios pouco populosos, há uma carência muito grande de recursos humanos na área de planejamento urbano e de políticas habitacionais, o que pode prejudicar a eficácia e a adequação dos planos de habitação (CARVALHO *et al.*, 2010; CARVALHO, 2000).

Outro indicador é a divulgação das ações da política, que segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2003) oferece melhores condições de efetividade junto aos grupos visados, integrando esforços na redução da duplicidade de ações e recursos e no melhoramento do uso de recursos humanos e financeiros. Isso só é possível se a política for amplamente divulgada no município a começar pela divulgação de sua aprovação e início da implementação.

Um terceiro indicador importante é a clareza nas estratégias de ação, que consiste num adequado desenho das estratégias de implementação e monitoramento do plano para que este atinja aos seus objetivos. É importante ressaltar que o monitoramento deve considerar a participação da sociedade e dos atores envolvidos.

E por fim, a interface com outras políticas setoriais se constitui um importante indicador para esta pesquisa. Segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2003) este é outro aspecto importante para que a política seja adequadamente desenvolvida. Além disso, a ação municipal no território não deve permanecer dividida em setores como habitação, saneamento, transportes, que constroem seus processos de planejamento e gestão de forma isolada e independente, sem articulação entre si.

#### *f. Parceria*

A parceria é um conceito importante para este trabalho, pois engloba os atores envolvidos na elaboração da política. Ela pode ser relevante para projetos mais efetivos porque representa o desenvolvimento de atividades mais significativas junto à sociedade (BELLONI, MAGALHÃES E SOUSA, 2003). Referindo-se ao planejamento municipal, Villaça (2005) já discutia que os planos diretores adquiriram um viés mercadológico, feitos sem participação e com

conteúdo reduzido apenas para cumprir a exigência governamental, pois alguns atores e grupos sociais como a elite econômica brasileira, o mercado imobiliário e os políticos não têm interesse por uma discussão democrática do planejamento urbano, onde sejam debatidos os problemas da maioria.

A parceria será analisada a partir da análise das listas de presença das reuniões e audiências do PLHIS e da composição do Conselho Municipal de Habitação e dos Grupos de trabalho, a fim de verificar quais atores foram envolvidos no processo de elaboração dos planos.

#### *g. Adaptabilidade*

O conceito de adaptabilidade é discutido por Premoli (2011) como sendo a capacidade de ajuste das políticas públicas quando estas falham ou quando as circunstâncias mudam.

A adaptabilidade dos planos será analisada a partir das datas estabelecidas para revisão do documento ao longo de sua implementação.

A síntese dos indicadores e critérios de análise da pesquisa pode ser observada no Quadro 1.

Na próxima seção esses critérios serão aplicados aos PLHIS de Nova Lima e Caeté com a intenção de evidenciar se esses planos estão adequados às suas realidades municipais.

<b>QUADRO 1</b>			
<b>SÍNTESE DOS INDICADORES E CRITÉRIOS DE ANÁLISE DA PESQUISA</b>			
<b>Critérios</b>	<b>Indicador</b>	<b>Conceituação</b>	<b>Referência</b>
Coerência e compatibilidade	1) Pertinência do projeto com a realidade	Coerência entre as soluções que se propõem e a realidade apresentada no diagnóstico habitacional	Aguilar e Ander-Egg (1995) Belloni, Magalhães e Sousa (2003)
	2) Coerência e congruência internas	Coerência entre objetivos gerais e específicos x metas do plano	Aguilar e Ander-Egg (1995) Belloni, Magalhães e Sousa (2003)
		Coerência entre diagnóstico x proposições do plano	Aguilar e Ander-Egg (1995) Belloni, Magalhães e Sousa (2003)
Viabilidade	3) Rentabilidade econômica	Recursos disponíveis x objetivos propostos no plano	Aguilar e Ander-Egg (1995) Cohen e Franco (2008)
	4) Viabilidade Política (grau em que a política atende ao interesse público)	Autoaplicabilidade do PLHIS	Premoli (2011) Denaldi (2012)
Qualidade do diagnóstico	5) Sistematização de informações	Clareza na sistematização das informações e na redação do plano	Villaça (1999) Lobo (2009)
	6) Fontes de informação utilizadas (dados)	Consistência e confiabilidade dos dados utilizados Capacidade de gerar informação	Premoli (2011) Pestana (2009)
	7) Clareza na caracterização dos problemas habitacionais no âmbito do município	Consistência e clareza dos levantamentos realizados	Villaça (1999)
	8) Explicitação das necessidades habitacionais	Consistência das informações levantadas para a construção do déficit habitacional e da demanda futura	Villaça (1999)

<b>CrITÉRIOS</b>	<b>Indicador</b>	<b>ConceituaÇão</b>	<b>Referência</b>
Participação popular	9) Divulgação das reuniões/assembleias/audiências	Amplitude da divulgação e convocação da população para reuniões	Nova Lima (2010), Caeté (2011) Premoli (2011) Harvey (2006), Rolnik <i>et al</i> (2008)
	10) Frequência nas reuniões/assembleias/audiências	Porcentagem dos participantes x população do município	Nova Lima (2010), Caeté (2011) Premoli (2011) Harvey (2006) Rolnik <i>et al</i> (2008)
Exequibilidade	11) Capacidade institucional	Existência de quadro técnico suficiente para a implantação e monitoramento do plano e para assumir outras demandas da política habitacional	Belloni, Magalhães e Sousa (2003) Cardoso (2002), Carvalho (2000) Carvalho, Fagundes, Carmo e Ribeiro Filho (2010)
	12) Divulgação das ações da política	Divulgação do plano após sua conclusão	Belloni, Magalhães e Sousa (2003)
	13) Clareza das estratégias de ação	Clareza das estratégias de implementação e de monitoramento.	Belloni, Magalhães e Sousa (2003)
	14) Interface com outras políticas setoriais	Relação do plano com outras legislações do município	Belloni, Magalhães e Sousa (2003)
Parceria	15) Atores envolvidos	Segmentos da sociedade, setor público e privado participantes da elaboração do plano	Belloni, Magalhães e Sousa (2003) Villaça (2005)
Adaptabilidade	16) Capacidade de ajuste quando há falhas ou mudança nas circunstâncias	Previsão de prazos para revisão do documento ao longo de sua implementação	Premoli (2011)

**Quadro 1:** Quadro síntese dos indicadores e critérios de análise da pesquisa

**Fonte:** Elaborado pela autora, mar 2013.

## **5 PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E PLANEJAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE**

### **5.1 Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de Belo Horizonte**

Como objeto empírico deste estudo foram selecionadas as cidades com menos de 100 mil habitantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), entendidas neste trabalho como cidades de pequeno porte.

A classificação das cidades quanto ao porte populacional não é consensual e constitui um grande desafio para a pesquisa no Brasil. A diversidade de limites fixados para as categorias populacionais por diversos órgãos e estudos em vários países demonstra que deve haver critérios que não atentem exclusivamente para a dimensão populacional, que, segundo Sposito (2001) serve apenas como uma primeira aproximação. Por outro lado, mesmo que se reconheça que o tamanho de uma cidade não está associado a uma única variável, observa-se que a existência de uma população mínima aparece como um requisito indispensável em todas as classificações.

Neste trabalho adota-se a classificação quantitativa usada pela Organização das Nações Unidas para definir as cidades mundiais, que coloca as cidades de pequeno porte ou pequenos municípios como aqueles com menos de cem mil habitantes (COSTA, 2002). Diante da ampliação da taxa de urbanização no Brasil e da constituição de áreas urbanas, Santos (1993, p. 71) argumenta que para “ser cidade média uma aglomeração deve ter população em torno de cem mil habitantes”, indicando que os núcleos abaixo desse patamar ficam classificados como cidades pequenas.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, há um conjunto de municípios bastante diversos do ponto de vista demográfico, econômico, geográfico e de capacidade de gestão político-administrativa. Quase 80% desses municípios possuem população inferior a cem mil habitantes. Alguns sofrem maior influência da metrópole, outros são mais autônomos financeiramente, pois dispõem de recursos abundantes advindos da atividade mineradora. Além disso, a

articulação entre o planejamento municipal e a política habitacional também possui especificidades entre esses municípios, já que neles o setor responsável pela habitação está localizado em diferentes secretarias, com diferentes atribuições. Entretanto, apesar das diferenças entre eles, todos os municípios devem elaborar o documento completo do PLHIS.

Dos 34 municípios que compõem a RMBH, 26 apresentam população inferior a 100 mil habitantes, segundo dados do Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dentre estes municípios, apenas quatro haviam concluído o documento do PLHIS até o início dessa pesquisa: Rio Manso (5.267 habitantes), Raposos (15.345 habitantes), Caeté (40.786 habitantes) e Nova Lima (81.162 habitantes).

A Tabela 2 ilustra os dados coletados referentes aos PLHIS nos municípios da RMBH com população inferior a cem mil habitantes, via contato telefônico efetuado de janeiro a agosto de 2012. Estão destacados na cor vermelha os municípios que declararam ter seus planos concluídos e em azul aqueles que receberam recursos do Ministério das Cidades para elaboração e, no entanto ainda não elaboraram o documento.

TABELA 2

Os PLHIS nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte com menos de 100 mil habitantes

Município	População IBGE 2010	PLHIS concluído	Setor da Prefeitura responsável pela HIS	Recebeu recurso do MCidades para elaboração do PLHIS	Data de aprovação do PLHIS no MCidades
Balduim	7.917	Não	Não informado	Sim	
Brumadinho	34.013	Não	Secretaria de Assistência Social	Não	
<b>Caeté</b>	<b>40.786</b>	<b>Sim</b>	<b>Secretaria de Assistência Social Setor de Habitação</b>	<b>Sim</b>	<b>19/06/2012</b>
Capim Branco	8.880	Não	Setor de Habitação	Não	
Confins	5.943	Não	Secretaria de Obras	Não	
Esmeraldas	60.153	Sem informação	Sem informação	Não	
Florestal	6.603	Não	Setor de Urbanismo	Sim	
Igarapé	34.879	Não	Secretaria de Assistência Social	Não	
Itaguara	12.371	Não	Secretaria de Ação Social	Não	
Itatiaiuçu	9.938	Não	Secretaria de Obras	Não	
Jaboticatubas	17.119	Não	Secretaria de Obras	Sim	
Juatuba	22.221	Não	Secretaria de Obras e Convênios	Sim	
Lagoa Santa	52.526	Nunca ouviu falar do PLHIS	Regulamentação Urbana	Não	

<b>Município</b>	<b>População IBGE 2010</b>	<b>PLHIS concluído</b>	<b>Setor da Prefeitura responsável pela HIS</b>	<b>Recebeu recurso do MCidades para elaboração do PLHIS</b>	<b>Data de aprovação do PLHIS no MCidades</b>
Mário Campos	13.214	Não	Secretaria de Assistência Social	Não	
Mateus Leme	27.856	Não	Setor de Engenharia	Não	
Matozinhos	32.973	Não	Secretaria de Assistência Social	Não	
<b>Nova Lima</b>	<b>81.162</b>	<b>Sim</b>	<b>Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano</b>	<b>Sim</b>	<b>19/04/2012</b>
Nova União	5.554	Não	Secretaria de Obras	Não	
Pedro Leopoldo	58.696	Em fase de elaboração	Secretaria de Planejamento Urbano	Não	
<b>Raposos</b>	<b>15.345</b>	<b>Sim</b>	<b>Secretaria de Assistência Social</b>	<b>Sim</b>	<b>08/11/2012</b>
Rio Acima	9.095	Sem informação	Setor de Planejamento	Não	
<b>Rio Manso</b>	<b>5.267</b>	<b>Sim</b>	<b>Conselho Municipal de Habitação</b>	<b>Sim</b>	<b>15/03/2013</b>
São Joaquim de Bicas	25.619	Não	Secretaria de Obras	Não	
São José da Lapa	19.801	Sem informação	Secretaria de Planejamento	Não	
Sarzedo	25.798	Não	Secretaria de Obras	Sim	
Taquaraçu de Minas	3.792	Não	Secretaria de Assistência Social	Não	

**Tabela 2:** Relação do PLHIS nos municípios da RMBH com menos de 100 mil habitantes, no período de janeiro a agosto de 2012.

**Fonte:** Elaborada pela autora, jun 2013.

A partir da tabela 2 e visando a análise pretendida do conteúdo do plano, foram selecionados dois estudos de casos, dos municípios de Caeté e Nova Lima. Dentro desse recorte espacial, observa-se uma diversidade populacional e econômica, o que enriquece a investigação e possibilita analisar planos com diferentes graus de complexidade. Estes municípios estão localizados a menos de 70 km da capital, sofrendo forte influência da metrópole, o que também deveria interferir na concepção dos planos e de suas estratégias. Além disso, os documentos foram elaborados por empresas diferentes, o que possibilita analisar diferentes metodologias de trabalho.

Não foi possível analisar o plano do município de Rio Manso, pois apesar de já possuir o documento concluído, devido ao período eleitoral de 2012, o contato foi perdido com o funcionário responsável pelo plano. O município de Raposos não disponibilizou o documento do plano, mesmo depois de feitos contatos pessoalmente.

Ao longo da coleta dos dados referentes aos planos, muitos gestores públicos desconheciam o PLHIS confundindo-o com o Programa Minha Casa Minha Vida ou com um plano de construção ou distribuição de unidades habitacionais. Durante a pesquisa exploratória realizada nas prefeituras dos municípios, com a finalidade de identificar sua situação quanto à elaboração do PLHIS, um dos respondentes questionou se o plano “não seria a lei de uso e ocupação do solo” e outro declarou nunca ter ouvido falar sobre o PLHIS.

## **5.2 O Contexto Institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte**

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) iniciou sua formação na década de 1940, a partir de dois grandes empreendimentos implantados pelo poder público: a criação da Cidade Industrial, em Contagem, e a criação do Complexo Turístico da Pampulha com a abertura da Avenida Antônio Carlos.

Na primeira metade da década de 1970 houve um forte crescimento industrial concentrado especialmente na região central do estado. Segundo Mendonça apud Nova Lima (2010a, p. 22), a partir desta década “constatou-se a diminuição do ritmo do crescimento populacional na capital, contrapondo-se ao

aumento em municípios limítrofes”. A Lei Federal Complementar nº 14 de 1973 regulamentou as regiões metropolitanas no país, originando um modelo de gestão padronizado com características autoritárias e centralizadoras. Entretanto devem ser destacados como aspectos positivos deste período: a normatização e aplicação de técnicas de planejamento, ordenamento do uso e ocupação do solo, a estrutura institucional e a disponibilidade de recursos financeiros. Em 1974, quando foi criada a RMBH, esta era composta de 14 municípios que permaneceram até a Constituição de 1988, quando foram acrescidos 4 novos municípios<sup>6</sup>. Após a Constituição a região sofreu alterações, tanto pela emancipação de distritos, quanto pela inclusão de novos municípios, o que culminou com a configuração atual de 34 municípios.

Nos anos 1980 houve uma redução no setor industrial que se contrapôs ao surgimento emergente do setor terciário como gerador de empregos. As atividades deste setor, fortemente relacionadas ao espaço urbano, tiveram influência na tendência de incrementos populacionais significativos, ocasionando a expansão urbana e o surgimento de novos assentamentos. A distribuição da população no espaço metropolitano foi caracterizada por uma forte segmentação relacionada ao padrão socioeconômico das famílias, ao custo da terra e da oferta de bens e serviços urbanos. Em municípios onde havia ligação viária com a capital, aliada ao baixo custo de terras e a uma legislação urbanística permissiva, as iniciativas imobiliárias cresceram objetivando a criação de novos bairros. (NOVA LIMA, 2010a). A população de baixa renda que dependia formalmente ou informalmente de trabalho na capital e não possuía condições financeiras para adquirir suas moradias naquele local procurava solução em alternativas criadas pelo capital imobiliário na expansão periférica da ocupação urbana da RMBH.

Na década de 1990, a redução do fluxo de investimentos, a privatização de grandes empresas estatais e a crise fiscal do setor público provocaram um forte impacto na atividade industrial, que teve como consequência o aumento do desemprego e da informalidade.

---

<sup>6</sup> Quando da sua criação em 1974 a RMBH era constituída de 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Em 1989 foram acrescidos mais os municípios de Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme.

Em Minas Gerais o papel de gestor da RMBH foi exercido pela Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL) que, destacou-se pelo esforço em exercer a regulamentação e o controle urbano sobre o parcelamento do solo e a produção de novos loteamentos. Extinta em 1996, a PLAMBEL passou suas atribuições para a Fundação João Pinheiro (NOVA LIMA 2010a).

Com a Constituição de 1988, quando o Governo Federal incrementa as atribuições municipais no papel de formulação e implementação de políticas, remete-se aos Estados a atribuição de definir e regulamentar as regiões metropolitanas. Assim, em 1989 a Constituição Estadual cria a Assembleia Metropolitana e, mais tarde, as leis complementares 65/2004, 88/2006 e 89/2006 regulamentam a atuação do Governo do Estado e dos municípios nestas instâncias. Em 2007 a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) assumiu o papel de formular planos e programas de habitação de interesse social, de saneamento ambiental, de regularização fundiária e de desenvolvimento regional e metropolitano através da Lei Delegada nº 119, de 25 de janeiro de 2007, alterada pelo Decreto 22.832, de 10 de junho de 2008. Além disso, a SEDRU também tem a atribuição de gerir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e assessorar a Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (NOVA LIMA, 2010a).

Em 2009, a Lei Estadual Complementar 107/2009 criou a Agência Metropolitana com as atribuições de planejamento, assessoramento e regulação urbana, visando ao desenvolvimento integrado da região (NOVA LIMA, 2010a).

### **5.3 O Planejamento na Região Metropolitana de Belo Horizonte**

O processo de expansão física em áreas contínuas agregando vários municípios num mesmo complexo de relações foi configurando densas regiões urbanizadas em que as periferias têm como indutores da ocupação o mercado imobiliário e o valor da terra, caracterizadas pela pobreza extrema e diversas carências. Por outro lado, no centro, a busca da população pobre era por uma localização que não onerasse o custo com deslocamento, mesmo que para isso enfrentasse o risco pela ilegalidade da posse ou pela vulnerabilidade ambiental.

(MOURA, 2008). Em ambos os casos, a autora salienta a ausência de políticas compatíveis com a expressão e qualidade da urbanização metropolitana e aponta a presença de políticas de “exceção”<sup>7</sup>.

As regiões metropolitanas enfrentam o desafio do planejamento e gestão integrados. Para Brandão (2006) apud Moura (2008), os aglomerados metropolitanos, além de um peculiar arranjo regional da estrutura de produção, são um campo da diversidade produtiva e da diferenciação social que representa a força social produtiva e a capacidade aceleradora e multiplicadora da dinâmica econômica. Os espaços da região metropolitana são conflituosos e atraem grandes massas populacionais que dependem da geração de postos de trabalho suficientes que os absorvam no mercado. Para isso, as alternativas de gestão metropolitana devem considerar as origens estruturais dos problemas para que as soluções sejam satisfatórias e por isso o planejamento integrado da região se torna fundamental.

Ainda segundo Brandão (2006) apud Moura (2008, p. 115),

É preciso analisar as determinações dos problemas metropolitanos, diagnosticar sua escala específica e explicitar os conflitos de interesse postos neste contexto e construir coletivamente a contratualização das políticas públicas. [...].

A viabilização do êxito das políticas públicas na gestão do espaço metropolitano depende da revalorização do papel do Estado na definição de estratégias de intervenção e negociação com os agentes produtores do espaço. Além disso, a descentralização proposta pela Constituição de 1988 reforça a visão estritamente local, desconsiderando a escala regional, principalmente no que se refere às políticas sociais. Para Moura (2008, p. 116), “soluções adotadas isoladamente por municípios são muitas vezes impróprias às exigências extra-municipais”.

---

<sup>7</sup> Entende-se por políticas de exceção a flexibilização das leis, onde são criadas exceções dentro da regra para que seja seguido o planejamento pós-moderno, competitivo e estratégico, no qual a política é colocada a serviço do mercado. Para Vainer (2011, p. 3), o pensamento neo-liberal teve profunda influência sobre as políticas urbanas. Um novo consenso urbano se impunha e substituiu “o planejamento moderno, compreensivo, fortemente marcado por uma ação diretiva do estado, expressa, entre outros elementos, nos zoneamentos e planos diretores por um planejamento competitivo, que se pretende flexível, amigável ao mercado e orientado pelo e para o mercado.” Neste caso específico os governantes não tem interesse em discutir o plano, pois este se constitui em uma regra.

Mendonça (2008, p. 183) argumenta que é preciso haver uma visão crítica da aplicação dos planos diretores, legislações municipais e ação pública local no contexto metropolitano. O caráter municipalista da Constituição, como citado anteriormente, significa que os planos diretores constituem, com poucas exceções, “ações isoladas dos municípios, com resultados que, se no plano local, às vezes apresentam características progressistas, no plano metropolitano podem configurar um panorama diferente”.

O tratamento das questões metropolitanas foi delegado aos estados e o Estatuto da Cidade não inovou no sentido de propor novas formas de gestão. Os processos democráticos decisórios sobre investimentos urbanos e criação de instrumentos para ampliar o acesso à moradia nas cidades, segundo Mendonça (2008, p. 183), “não necessariamente tem contribuído para a geração de uma nova organização do espaço metropolitano”, caracterizado muitas vezes por uma urbanização extensiva e precária, pela concentração de recursos nas áreas mais centrais e pela segregação socioespacial, principalmente nos países periféricos.

No novo federalismo brasileiro prevalecem a fragmentação e a competição intermunicipal. A expansão da RMBH se consolidou segundo um modelo centro-periferia, no qual a fragmentação resulta da manutenção de um movimento de segregação dos grupos de mais baixa renda em periferias precárias e distantes das facilidades urbanas e das oportunidades de emprego e renda.

A região metropolitana deve ser gerida democraticamente como um espaço complexo e singular enfrentando a visão paradoxal da relevância social e econômica versus o interesse político. A construção coletiva do território metropolitano deve ser orientada para o cumprimento da função social da propriedade, para a promoção da justiça e da redistribuição dos benefícios da urbanização. Essa implementação, de natureza política, requer comunicação e negociação de forma aberta com diferentes grupos sociais e com o sistema representativo, que neste caso, abrange as várias prefeituras municipais.

No caso específico da RMBH e a interface de suas políticas habitacionais destaca-se o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI - RMBH), elaborado em 2011. Este plano nasceu de uma parceria entre a Secretaria Estadual de Desenvolvimento

Regional e Política Urbana – SEDRU, a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, a Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas. O objetivo desse plano metropolitano é o de integrar e superar as instâncias setoriais que se apresentam isoladas em sua organização enquanto ações do poder público e interesses declarados de partes da comunidade metropolitana. Dessa forma, o documento procurou trabalhar com o conceito de cidadania metropolitana, que significa “considerar de modo inquestionável a centralidade do sujeito na *civitas*, absoluta e local, mas também e principalmente, no espaço urbano ampliado – ‘a *civitas* metropolitana’ – implicando a construção de um sentido de identidade e do fortalecimento do exercício da cidadania, agora em escala urbano-regional” (BELO HORIZONTE, 2011, p. 33).

O plano metropolitano possui seis volumes e apresenta as políticas e programas através de eixos temáticos integradores. O eixo temático relacionado à habitação de interesse social é denominado Política Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano: Moradia e Ambiente Urbano e encontra-se no segundo volume. Trata-se de uma abordagem completa da questão da moradia, com objetivos bem definidos e estratégias claras. Sua implementação pode torná-lo um instrumento pioneiro na gestão e regulação do espaço metropolitano de forma integrada, principalmente no que diz respeito à demarcação e utilização de ZEIS e ao cumprimento da função social da propriedade. Além disso, pode ser um documento orientador para a implantação do PMCMV para a RMBH de forma mais justa.

Os planos analisados neste trabalho (Caeté e Nova Lima) não fazem referência às diretrizes do PDDI da RMBH, pois foram elaborados em 2011 e 2010 respectivamente. Dessa forma, mesmo fazendo parte de um espaço metropolitano, em que há uma forte dinâmica territorial entre os municípios, os planos habitacionais de Caeté e Nova Lima foram elaborados somente para o contexto municipal, sem considerar a escala urbano-regional. Nos mesmos planos não há referência ao Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais (PEH-MG), somente faz referência a algumas diretrizes da Política Estadual Habitacional de Interesse Social (PEHIS). A conexão dos PLHIS com o Governo Estadual

acontece nas estratégias de busca aos programas de financiamento para habitação social, como por exemplo, o Lares Gerais da COHAB Minas.

Neste capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa através da análise crítica dos PLHIS de Caeté e Nova Lima.

Buscando identificar a adequação dos planos às especificidades dos municípios tornou-se necessário, em um primeiro momento, caracterizar de forma sucinta os municípios em questão a fim de evidenciar suas principais características econômicas e sociais e sua inserção regional.

## **5.4 Caracterização do Município de Caeté**

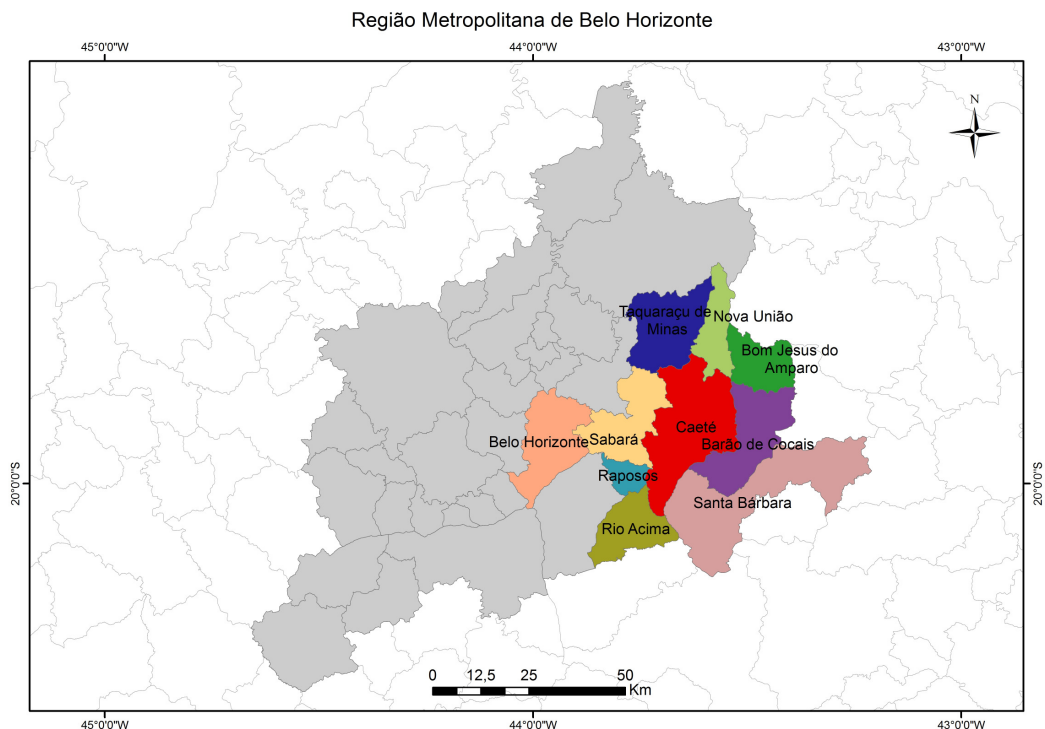
### **5.4.1 Aspectos físicos e demográficos**

O município de Caeté possui 40.786 habitantes e está situado no Vetor Leste da RMBH tendo como municípios limítrofes: Sabará, Rio Acima, Raposos, Barão de Cocais, Nova União, Santa Bárbara, Taquaraçu de Minas e Bom Jesus do Amparo, conforme mostrado na Figura 2. Assim como o município de Nova Lima, Caeté surgiu e se desenvolveu devido à exploração do ouro na região.

Caeté dista 52 km de Belo Horizonte e possui área de 542,57 km<sup>2</sup>. Possui quatro distritos e um relevo montanhoso com altitude de 944 metros. A densidade demográfica é muito baixa (75,11 hab/km<sup>2</sup>) devido à grande extensão territorial; pertence à bacia do Rio São Francisco e é cortado por diversos cursos d'água com destaque para o Rio Caeté, nas margens do qual o núcleo urbano da cidade se desenvolveu.

Assim como Nova Lima, Caeté está localizado no Quadrilátero Ferrífero e possui grande potencial para mineração. Além da riqueza mineral, o município possui o patrimônio natural da Serra do Gandarela onde está localizado um aquífero importante para o abastecimento de Belo Horizonte (CAETÉ, 2011a).

Segundo a SEDRU (2009) apud Caeté (2011a), a taxa de urbanização do município se manteve em 87% no período de 2000 a 2010, o que pode indicar a diminuição da atratividade do meio urbano sobre os moradores da área rural e também o avanço das ocupações urbanas sobre a área rural.



**Figura 2:** Mapa da localização de Caeté na RMBH.  
**Fonte:** IBGE, 2013. Elaborado pela autora.

De acordo com dados do Censo 2010 do IBGE, a maioria das famílias de Caeté está concentrada na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos chegando a 53% da população total, o que é um indicativo da necessidade de ações no âmbito da política habitacional local. A renda per capita no ano 2000 era de R\$259,17 e, segundo a classificação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o município está entre as cidades consideradas de médio desenvolvimento humano, com IDH de 0,789. O PIB per capita do município em 2008, segundo dados do IBGE, era de R\$5.802,28, muito baixo quando comparado ao de Belo Horizonte e ao de Minas Gerais, que de acordo com dados do IBGE de 2010, eram de R\$21.748,25 e R\$ 17.931,00, respectivamente.

Com base no levantamento do PLHIS de Caeté (2011a), as maiores atividades empregadoras na cidade são o comércio e serviços totalizando 44,7% e a administração pública com 20,1%.

Diante do exposto pode-se observar que Caeté apresenta um baixo dinamismo econômico e população predominantemente de baixa renda. Além disso, na época da elaboração do PLHIS, o município passava por um momento

de decisão com relação à aprovação do projeto de mineração que a Empresa Vale pretende implantar na Serra do Gandarela, denominado Mina Apolo. A área entre Rio Acima, Raposos, Caeté, Santa Bárbara, Barão de Cocais e São Gonçalo do Rio Abaixo seria explorada por 20 anos e alteraria de forma significativa a dinâmica urbana e socioeconômica da região. Um ponto positivo seria a geração de empregos, porém o projeto pode causar impactos na qualidade de vida da população, seja pela poluição do ar, da água e sonora, seja pela tendência de uma supervalorização da terra no seu entorno, fazendo com que a população pobre fique em situação de vulnerabilidade socioeconômica (CAETÉ, 2011a).

A infraestrutura urbana, caracterizada pelo acesso aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo, é considerada eficiente já que o percentual de atendimento à população urbana de todos os serviços citados oscila entre 83,1% e 89%, conforme evidenciado pelos dados do Censo 2010 do IBGE.

#### **5.4.2 Características Habitacionais do Município de Caeté**

A sede municipal de Caeté se desenvolveu inicialmente às margens do Rio Caeté. Mais tarde a instalação das indústrias deixou seu reflexo no traçado urbano, aumentando áreas consolidadas e originando novos bairros. Essa ocupação aconteceu com características de segregação pela faixa de renda, já que foram criados bairros destinados à classe operária, à classe média e à classe alta.

Nas décadas de 1970 e 1980, a construção de conjuntos habitacionais pelo BNH e pela COHAB Minas contribuiu para a expansão urbana da cidade. (CAETÉ, 2011a).

Segundo o diagnóstico elaborado pelo município para o Zoneamento Ecológico e Econômico de Caeté, após a ocupação das áreas de melhor topografia, as encostas e morros foram ocupados mesmo sendo áreas não indicadas para edificações. As populações de baixa renda concentram-se na zona leste da cidade ao passo que, a oeste, os loteamentos da classe alta usufruem da paisagem da Serra da Piedade (CAETÉ, 2011a). Além disso, este mesmo diagnóstico aponta a presença de vazios urbanos em áreas com infraestrutura consolidada. Algumas dessas áreas são edificações e terrenos das antigas

indústrias que se encontram abandonadas, configurando imensas áreas ociosas na região central.

As informações utilizadas para a elaboração do diagnóstico habitacional do PLHIS de Caeté foram coletadas em fontes como: IBGE; PNUD; Sistema de Informações Geográficas do Ministério das Cidades; legislações municipais como: Plano Diretor, Código de Obras, Código de Posturas, Lei Orgânica, Plano Plurianual 2010-2013, Política Municipal de Habitação de Interesse Social (lei municipal nº 2.557/08); Zoneamento Ecológico e Econômico de Caeté; Plano Municipal de Redução de Risco; Plano de Regularização Fundiária de Caeté; CADÚNICO; cadastro para o PMCMV; Centro de Estudo da Metrópole, e informações coletadas junto à prefeitura e outras instituições. Além disso, os dados coletados foram sistematizados e complementados por meio de visitas de campo e entrevistas realizadas pela empresa contratada.

O déficit habitacional quantitativo calculado para 2010, ou seja, aquele para o qual é preciso produzir novas moradias, foi estimado em 1.440 unidades para a renda média familiar de 0 a 3 salários mínimos. Além disso, a demanda futura por habitações para esta mesma faixa salarial foi estimada em 1.880 unidades. O déficit qualitativo, no qual são considerados o adensamento excessivo de moradores por domicílio, carência de serviços de infraestrutura urbana, inadequação fundiária urbana, inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e cobertura inadequada, foi estimado em 6.368 unidades. No déficit habitacional não estão descontadas as 400 unidades produzidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida e as 112 unidades previstas para serem construídas dentro do Projeto de Urbanização da extinta linha férrea.

Para a faixa de renda média superior a 3 e até 6 salários mínimos, que representam 27% do total das famílias residentes em Caeté, foi estimado o déficit habitacional de 100 unidades e a demanda futura, num cenário otimista, de 394 unidades.

#### **5.4.3 Estrutura Administrativa e de Recursos Humanos de Caeté**

A execução da política social exige que a gestão administrativa seja capaz de realizar planejamentos e executar e operacionalizar programas. O

cumprimento de tais princípios pelo governo local depende da existência dos instrumentos e meios necessários, dentro da estrutura da administração municipal.

A atuação no setor habitacional de forma institucionalizada é um fato recente para a Prefeitura Municipal de Caeté, tendo início a partir da criação da Política Municipal de Habitação por meio da Lei Municipal nº2.557/2008.

No início de 2009 foi criada a Coordenadoria Municipal de Habitação de Interesse Social com vinculação direta à Secretaria Municipal de Assistência Social. A equipe era composta pela coordenadora e assistente social, por uma arquiteta e duas instrutoras sociais.

A Prefeitura não dispunha de um banco de dados sistematizado criado exclusivamente para o setor habitacional.

#### **5.4.4 Agentes que Participaram da Construção do PLHIS**

Segundo a Proposta Metodológica do PLHIS de Caeté, os agentes convocados a participarem do processo de elaboração do plano foram: a Secretaria Municipal de Assistência Social através da Coordenadoria de Habitação de Interesse Social, a Secretaria Municipal de Governo e Planejamento, a Assessoria Jurídica da Prefeitura, a Secretaria Municipal de Obras, a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, a Secretaria Municipal de Saúde, a Secretaria Municipal da Fazenda, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente, a Secretaria Municipal de Defesa Social, a Câmara Municipal de Caeté, o Conselho Municipal da Cidade, as associações de moradores de 9 bairros, a Associação Artesanal Senhora do Bonsucesso, a Associação Religiosa São Lázaro, o Coral Sagrado Coração de Jesus, a Fundação Casa da Cultura e o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). Apesar de todos esses agentes terem sido convocados a participar do desenvolvimento do PLHIS, não foram todos que participaram ativamente da construção do plano.

#### **5.4.5 O Papel do Conselho Municipal de Habitação no Processo de Elaboração do PLHIS**

O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Caeté é a instância participativa diretamente responsável pela política

habitacional e era composto por três membros do poder executivo e três membros da sociedade civil, sendo dois representantes de movimentos populares organizados.

O Conselho Municipal de Habitação do município possuía tímida atuação e foi citado pelo PLHIS apenas como instância responsável pelo monitoramento da implementação do plano. Os membros do Conselho não fizeram parte do grupo de trabalho montado para a elaboração do PLHIS.

#### **5.4.6 Articulação do PLHIS com o Plano Diretor Municipal e com o Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais**

O PLHIS de Caeté se articula com o Plano Diretor Municipal somente quando faz menção aos artigos 46 e 47, que tratam das diretrizes da Política Municipal de Habitação. No entanto, os instrumentos do Plano Diretor com interface com a habitação de interesse social, necessitam de regulamentação por lei específica, sendo apresentadas no PLHIS somente como diretrizes a serem seguidas.

Os artigos 46 e 47 do Plano Diretor fazem parte da seção X que trata da habitação e são descritos a seguir:

Art. 46 - São objetivos da política municipal de habitação:

I - promover urbanização e humanização das áreas antrópicas do Município voltadas para o uso habitacional;

II - desenvolver programas que promovam a construção de habitações para realocação de populações oriundas de áreas irregulares;

III - promover a melhoria das condições habitacionais, tais como oferta de escolas, equipamentos públicos, transporte coletivo, infraestrutura, dentre outros benefícios;

IV - promover aumento da oferta de moradias no Município, compatíveis com todas as faixas econômicas da população.

Art. 47 - São diretrizes da política municipal de habitação:

I - manter atualizado o cadastro da população assentada em áreas irregulares;

II - fiscalizar áreas irregulares, proibindo novos assentamentos;

III - regularizar loteamentos irregulares, por meio do instrumento de titulação de terras, para pessoas que não possuem registro de suas propriedades;

IV - criar convênio com órgãos federais e estaduais para o programa de regularização fundiária do Município;

V - definir Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), para a promoção de habitação de interesse social, urbanização e regularização fundiária de áreas existentes com moradias precárias, ocupadas por população de baixa renda;

- VI - condicionar ao licenciamento os novos empreendimentos habitacionais considerando os aspectos: ambiental, viário, localização e parcelamento, conforme diretrizes deste Plano Diretor Municipal;
  - VII - elaborar diagnóstico social e identificação das famílias de baixa renda, residentes em áreas de riscos geológicos e insalubres, para subsidiar planos de remoção;
  - VIII - promover e divulgar tecnologias e materiais alternativos de construção;
  - IX - incentivar a criação de cooperativas de produção de moradias de interesse social, criando rotina simplificada de aprovação de projetos voltados para baixa renda;
  - X - apoiar e desenvolver programas de cooperativas de habitação popular mediante assessoramento para a obtenção de melhores padrões de assentamento;
  - XI - coibir a ocupação de áreas públicas institucionais e de preservação ambiental, dando-lhes o uso adequado de acordo com a função social da propriedade;
  - XII - firmar convênio com conselhos e entidades de classe para garantir a qualidade das construções da população de baixa renda, mediante a aplicação de um programa de engenharia pública;
  - XIII - orientar a população quanto às normas legais de construção, aprovação de projetos, qualidade de projeto e construção de forma a alcançar um melhor resultado na qualidade da habitação e paisagem urbana;
  - XIV - instalar o Conselho Municipal de Habitação, democrático e representativo;
  - XV - criar o Fundo Municipal de Habitação.
- § 1º - Fica vedada a aglomeração de pessoas em moradias ou em galpões, em áreas residenciais e mistas de acordo com o macrozoneamento deste Plano Diretor.
- § 2º - Fica obrigatório, aos empreendedores que demandarem mão de obra externa à do Município, a construção de infraestrutura habitacional digna (CAETÉ, 2007, p. 22).

No que diz respeito à articulação com os instrumentos de planejamento habitacional no âmbito estadual, o PLHIS de Caeté faz menção, somente como diretrizes gerais, aos artigos 4º, 8º e 9º da Lei nº18.315/2009, que estabelece diretrizes para a formulação da Política Estadual Habitacional de Interesse Social (PEHIS). Os artigos mencionados estão descritos a seguir:

Art. 4º São instrumentos da política de que trata esta Lei:

I - o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, que deverá identificar as prioridades estaduais de intervenção, os programas habitacionais a serem implementados, as linhas de financiamento, as fontes de recurso e os modos de produção habitacional a serem adotados bem como estabelecer objetivos, metas físico-financeiras de médio e longo prazos, linhas programáticas e instrumentos que permitam o acompanhamento da implantação do Plano, tendo em vista a obtenção dos resultados;

II - os programas governamentais de habitação de interesse social com foco na integração urbana de assentamentos precários caracterizados por irregularidade fundiária e urbanística, especialmente para garantia do acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia

adequada, articulada a outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico, visando ao combate à pobreza e à sustentabilidade urbana. Parágrafo único. Na implementação da política de que trata esta Lei serão observadas as diretrizes e os mecanismos de incentivo, adesão e apoio institucional disponibilizados pelo governo federal.

Art. 8º Os empreendimentos de habitação de interesse social destinarão:

I - um percentual mínimo de 5% (cinco por cento) do número de unidades a pessoas idosas ou com deficiência;

II - um percentual mínimo de 5% (cinco por cento) a mulheres chefes de família.

Art. 9º Os andares térreos dos empreendimentos verticais de habitação de interesse social construídos pelo Estado por meio de programa habitacional serão destinados, preferencialmente, a pessoas idosas ou pessoas com deficiência que lhes dificulte a locomoção, desde que estejam regularmente inscritas e preencham as demais condições estabelecidas no programa.

§ 1º O disposto no caput deste artigo aplica-se aos mutuários que comprovarem ter sob sua guarda pessoa nas condições descritas.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se pessoa idosa aquela que tenha idade igual ou superior a sessenta anos (MINAS GERAIS, 2009, p. 2).

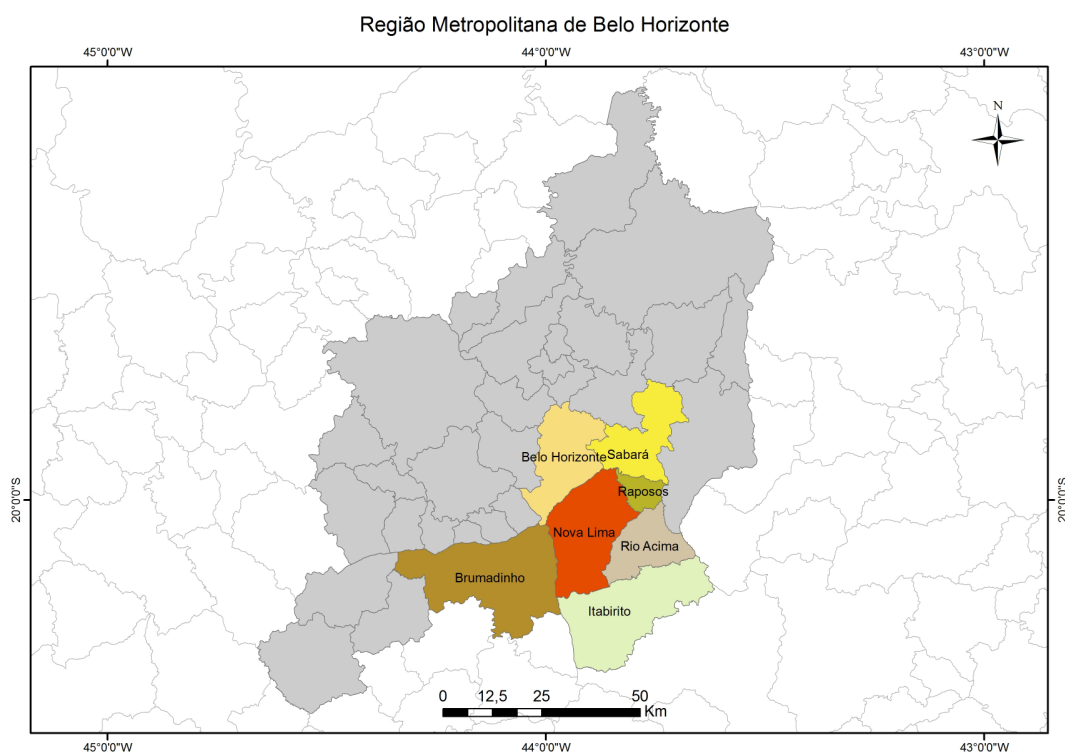
## **5.5 Caracterização do Município de Nova Lima**

### **5.5.1 Aspectos físicos e demográficos**

O município de Nova Lima possui 81.162 habitantes e está situado no Vetor Sul de expansão metropolitana tendo como municípios limítrofes: Belo Horizonte, Sabará, Raposos, Rio Acima, Itabirito e Brumadinho, conforme mostrado na Figura 3.

Sua distância em relação à capital é de 22 km e possui área de 428,45 km<sup>2</sup>, ocupando a sexta posição relativa em superfície da RMBH. O município possui 14 distritos e um relevo montanhoso, possuindo várias porções do território com alta declividade inclusive nos perímetros urbanos. O solo é suscetível a processos de erosão e desmoronamentos. O território do município é atravessado a leste pelo Rio das Velhas e por uma densa rede hidrográfica. Situa-se na porção centro-oeste do Quadrilátero Ferrífero, contando com importantes jazidas de minério de ferro em fase de exploração (NOVA LIMA, 2010a).

Com relação ao patrimônio natural, merece destaque a Área de Proteção Ambiental (APA) – Sul, que incorpora 93,11% do município, além do Parque Estadual Serra do Rola Moça e outras unidades de conservação.



**Figura 3:** Mapa da localização de Nova Lima na RMBH  
**Fonte:** IBGE, 2013. Elaborado pela autora.

No que diz respeito à densidade demográfica, Nova Lima possui uma média muito inferior à média da RMBH. Há a predominância de setores com menos de 149 hab/km<sup>2</sup>, enquanto as maiores densidades ficam restritas a alguns setores da Sede do município.

A partir da década de 1970, a dinâmica migratória da RMBH sublinhou o papel polarizador da capital, porém um enorme contingente populacional se mudou de Belo Horizonte escolhendo municípios no entorno para local de moradia. Para Matos (1999) apud Nova Lima (2010a, p. 36), este movimento é “considerado como a primeira fase do processo de desconcentração demográfica nas regiões metropolitanas brasileiras. Estas trocas populacionais são seletivas e obedecem a fatores econômicos, sociais e geográficos”.

No entanto, somente a partir de 1990 o município de Nova Lima configurou-se como destino migratório oriundo da capital. Em números absolutos, o vetor sul não atraiu o maior contingente populacional, mas o de maior renda. Brito e Souza (2006) apud Nova Lima (2010a, p. 36) apontam,

serem os Vetores Oeste e Norte Central metropolitanos os que receberam maior número de imigrantes (81,7%) nos últimos 5 anos da

década de 1990, enquanto o Vetur Sul recebeu apenas 3,8% de migrantes vindos de BH. Quanto à renda, os emigrantes para o Vetur Sul têm rendimento médio de 10,7 salários mínimos, enquanto que os dos Vetores Oeste e Norte têm 3,7 e 2,8 respectivamente.

A migração desta população de alta renda tem sido estimulada pela atuação do mercado imobiliário na ocupação de novas áreas na forma de parcelamento do tipo “condomínio fechado”. Por outro lado, há uma parcela de migrantes de baixa renda que são atraídos pelas oportunidades de emprego no setor de serviços, comércio e atividades domésticas. Para Costa e Mendonça (2003) apud Nova Lima (2010a, p. 27),

A estruturação do espaço no eixo-sul retrata a convergência de vários processos entre os quais as tendências do mercado imobiliário, as diretrizes de planejamento metropolitano dos anos setenta, bem como a disseminação de novos discursos acerca da moradia, da fuga da cidade e da busca pela natureza.

Com relação ao aspecto econômico, dados de 2007 do Observatório das Metrópoles apontam Nova Lima com um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$26.545,00, o que representa um valor 140% maior que o PIB per capita do estado de Minas Gerais e 95% maior que o de Belo Horizonte. O PIB do município é composto por 52,88% de participação do setor industrial, 47,11% pelo setor de comércio e serviços e 0,01% pelo setor agropecuário. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Nova Lima é considerado alto, alcançando 0,821.

A população economicamente ativa é absorvida em 71,9% pelo setor terciário, seguido pelo setor da construção civil com 10% (MENDONÇA *et al*, 2004 apud NOVA LIMA, 2010a).

Dados do IBGE (2008) mostram que o valor do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) repassado a Nova Lima no mesmo ano foi de R\$16.938.334,00.

Diante do exposto, pode-se observar que Nova Lima é um município com alta arrecadação financeira, principalmente devido à atividade mineradora, e, no entanto, com grande discrepância no que diz respeito à renda das famílias. A faixa da classe média é pouco representativa, sendo a maioria da população de alta renda.

A infraestrutura urbana, caracterizada pelo acesso aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e distribuição de energia elétrica, é considerada eficiente já que o percentual de atendimento à população urbana de todos os serviços citados oscila entre 89% e 99%, conforme evidenciado pelos dados da Fundação João Pinheiro (2006).

### **5.5.2 Características Habitacionais do Município de Nova Lima**

O município de Nova Lima sofreu ao longo dos anos uma ocupação fragmentada devido primeiramente à exploração do ouro e, a partir dos anos de 1960, do minério de ferro. As mineradoras presentes no município detêm aproximadamente 50% do território. Este aspecto interfere diretamente na provisão de habitação de interesse social, já que o preço da terra urbana é elevado e a disponibilidade de terra é escassa em locais onde há infraestrutura disponível.

Em 2006 foi realizado no município, pela prefeitura, um estudo denominado Diagnóstico e Diretrizes referentes aos Assentamentos Habitacionais Precários de Interesse Social. Este estudo tinha como objetivo:

(...) fornecer um quadro geral da situação dos assentamentos habitacionais precários de interesse social do Município de forma a subsidiar a Prefeitura Municipal de Nova Lima, através da Secretaria Municipal de Habitação, no processo de planejamento de sua atuação nesse universo. (NOVA LIMA, 2006 apud NOVA LIMA, 2010b, p. 15).

Este estudo elencou alguns critérios para identificar os assentamentos habitacionais precários de interesse social de Nova Lima. Estes foram conceituados como “aqueles com predominância de população de baixa renda, com presença de fatores de precariedade físico-ambiental e/ou jurídico-legal” (NOVA LIMA, 2010b, p. 15). Além disso, foram considerados também aqueles nos quais havia o interesse público em promover a urbanização e regularização fundiária. Dessa forma, foram levantados 51 assentamentos com essas características. Esses assentamentos foram incluídos no diagnóstico do setor habitacional do PLHIS com o intuito de serem favorecidos pelas ações propostas no plano.

As informações utilizadas para a elaboração do diagnóstico do setor habitacional do PLHIS de Nova Lima foram coletadas em fontes como: IBGE; Fundação João Pinheiro, CADÚNICO, Planta de Valores do Imposto Sobre Transmissão de Bens Móveis; Observatório das Metrôpoles; Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades; Lei Municipal nº 1.878/2005, que cria a Secretaria Municipal de Habitação; Lei Municipal nº 2.128/2009, que cria o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social; Lei Municipal nº 2.007/2007, que institui o Plano Diretor Municipal; Plano Municipal de Redução de Risco concluído em 2007; Diagnóstico e Diretrizes referentes aos Assentamentos Habitacionais Precários de Interesse Social; COPASA, CEMIG e GASMIG; Centro de Estudos da Metrópole; informações coletadas junto à prefeitura e outras instituições. Além disso, os dados foram complementados por meio de visitas de campo e entrevistas com gestores municipais.

Para caracterizar as necessidades habitacionais foram consideradas as seguintes dimensões do problema: o déficit habitacional, que considerou o déficit habitacional básico, a demanda de remoções e o ônus excessivo com aluguel; a inadequação de domicílios e a projeção da demanda demográfica. O cálculo do déficit habitacional de Nova Lima foi dimensionado a partir da taxa de crescimento anual do déficit entre os anos de 2000 e 2007. O déficit habitacional básico foi estimado em 1.208 domicílios e o ônus excessivo com aluguel 687 domicílios. O resultado final da demanda de remoções por risco ou obra pública somavam 1.302 domicílios. Portanto, a estimativa do déficit habitacional em Nova Lima para 2010 era de 3.197 domicílios.

A inadequação de domicílios foi levantada por uma pesquisa realizada no município para a elaboração do PLHIS. Essa pesquisa estimou um total de 14.838 domicílios, distribuídos em 51 assentamentos precários de interesse social, portadores de alguma inadequação física ou jurídica.

A projeção da demanda demográfica foi retirada de um estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, com base nos dados do IBGE, denominado Estimativa da Demanda Demográfica por Domicílios 2000-2020 para Minas Gerais. Este estudo visava subsidiar a elaboração do Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais. Para o município de Nova Lima foram estimados 29.630

domicílios para o ano de 2020 e com base neste dado foi calculada a demanda demográfica a ser gerada em função do crescimento do número de domicílios até 2030, que foi de 34.097. Os resultados significam que num horizonte temporal de 20 anos (2010 a 2030) a projeção da demanda demográfica aponta para a criação de 9.904 novos domicílios. No entanto, segundo Nova Lima (2010a, p. 151),

(...) 63% das famílias do Município de Nova Lima apresentavam em 2000 renda média mensal de até seis salários mínimos. Assim para a estimativa da Demanda Demográfica correspondente ao acréscimo de domicílios de famílias de baixa renda adotou-se o mesmo percentual. Baseado neste raciocínio cerca de 63% dos 9.904 novos domicílios acrescidos no Município até 2030 constituiriam demanda de habitação de interesse social, o que corresponde a cerca de 6.240 domicílios.

### **5.5.3 Estrutura Administrativa e de Recursos Humanos de Nova Lima**

Em Nova Lima, o órgão responsável pela política municipal de habitação é a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEM HAB), criada pela Lei Municipal nº 1.878/2005. Esta Lei estabelece em seu Art. 1º que a SEM HAB é

(...) o órgão executivo central da gestão da política habitacional com a finalidade de planejar, promover, coordenar, executar e fazer executar a política municipal de habitação, em coordenação com os demais órgãos do Município (NOVA LIMA, 2010a, p. 60).

Esta mesma Lei Municipal estabelece em seu Art. 2º que competirá a SEM HAB:

- I – promover ações com vista ao direito da população de acesso a moradia com infraestrutura sanitária, transporte e equipamentos públicos;
- II – promover a realocização das populações assentadas em área de risco preferencialmente em terrenos na própria área ou em locais próximos;
- III – promover a implantação de lotes urbanizados e de moradias populares;
- IV – gerar recursos para o financiamento dos programas da política habitacional;
- V – estudar e promover a implantação de novas alternativas habitacionais, em especial pela ocupação de vazios urbanos infraestruturados;
- VI – promover o levantamento, o acompanhamento e a análise de dados relacionados com a questão habitacional;

VII – estudar e promover o emprego de tecnologias apropriadas a produção habitacional e à urbanização para os assentamentos populares (NOVA LIMA, 2010a, p. 60).

A equipe da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano era constituída da secretária municipal, uma arquiteta e urbanista, um chefe de divisão, dois engenheiros civis e uma assistente social. O PLHIS aponta a necessidade de ampliar os recursos humanos da secretaria para conduzir de forma satisfatória a política habitacional e reforça que o quadro de funcionários seria ampliado devido à incorporação de novos funcionários oriundos de concurso público realizado.

No que diz respeito ao banco de dados do setor habitacional, a Prefeitura não dispunha de dados sistematizados criados exclusivamente para a condução da política habitacional.

#### **5.5.4 Agentes que Participaram da Construção do PLHIS**

Segundo a Proposta Metodológica do PLHIS de Nova Lima, os agentes que participaram da construção do PLHIS foram divididos em equipes, a saber:

- Equipe consultora: composta por três arquitetas, uma estagiária em arquitetura, uma pedagoga, uma demógrafa e uma engenheira civil.
- Coordenação geral: composta pela Secretária Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano.
- Grupo de dirigentes: composto pelo representante do Gabinete e pelos titulares das oito Secretarias Municipais com interface à questão habitacional. Este grupo constituía a principal instância decisória no processo de elaboração do PLHIS no âmbito do Executivo Municipal, ao qual foram submetidos os produtos elaborados a partir do trabalho do Grupo Técnico sob a condução da equipe consultora, antes de serem apreciados pelo Conselho Gestor do FMHIS e pelo Conselho da Cidade.
- Grupo técnico: formado pelos técnicos da Prefeitura Municipal que lidavam mais diretamente com a questão habitacional. Neste

grupo estavam incluídos representantes da Secretaria de Ação Social, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, da Secretaria de Meio Ambiente, da Secretaria de Planejamento e Gestão e da Coordenadoria do Programa de Transferência de Renda.

Além dessas equipes, participaram também do processo o Conselho Gestor do FMHIS e o Conselho da Cidade.

#### **5.5.5 O Papel do Conselho Municipal de Habitação no Processo de Elaboração do PLHIS**

O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) de Nova Lima é um órgão de caráter deliberativo, de composição paritária entre o poder Público e a sociedade civil.

O Conselho é composto por seis membros: um representante da Secretaria Municipal de Habitação, na condição de presidente do conselho; um representante da Secretaria Municipal de Habitação; um representante da Secretaria Municipal de Ação Social; um representante de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e dois representantes de entidades dos movimentos populares.

O Conselho Gestor do FMHIS, juntamente com o Conselho da Cidade se constituem nas principais instâncias de participação da sociedade civil na elaboração do PLHIS. Os produtos referentes a cada etapa do PLHIS (proposta metodológica, diagnóstico do setor habitacional e estratégias de ação) foram apreciados por estes conselhos para aprovação.

#### **5.5.6 Articulação do PLHIS com o Plano Diretor Municipal e com o Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais**

O PLHIS de Nova Lima se articula com o Plano Diretor Municipal mencionando os artigos que possuem interface com a Política Municipal de Habitação. Os artigos 77 e 78 tratam da política municipal de habitação e têm como objetivo: implantar o Conselho Municipal de Habitação, desenvolver o Plano Municipal de Habitação, assegurar o acesso das famílias de baixa renda à

habitação, assegurar o acesso das famílias de renda média às políticas de habitação, assegurar assessoria técnica, jurídica e social gratuita à população, priorizar a habitação de interesse social destinada a famílias de baixa renda.

Além disso, o PLHIS lista os instrumentos urbanísticos presentes no Plano Diretor que são interessantes à política municipal de habitação como: o IPUT Progressivo no Tempo, a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a Concessão de Direito Real de Uso e o Usucapião Especial de Imóvel Urbano na modalidade coletiva. Porém, todos esses instrumentos dependem de regulamentação por lei específica e no caso das ZEIS, da delimitação de áreas como tal.

As ZEIS no Plano Diretor Municipal de Nova Lima estão conceituadas no Art. 197 como:

(...) áreas onde há irregularidade fundiária, urbanística e irregularidade de edificação, ocupadas por população de baixa e média renda, onde existe, por parte do poder público, interesse em promover investimentos para atenuar problemas habitacionais e urbanísticos assegurando a melhoria dos indicadores de qualidade de vida local (NOVA LIMA, 2010a, p. 88).

Verifica-se, portanto, que não foram definidas ZEIS de áreas vazias, que seriam importantes para a implantação de novas unidades habitacionais. Esse conceito incorpora áreas ocupadas por população de média renda também e como diretriz para a ZEIS tem-se que os programas devem ser voltados para a população de baixa renda e para os demais extratos sociais pertencentes ao mercado habitacional popular, com renda familiar até 10 salários mínimos.

Outro zoneamento definido no Plano Diretor Municipal que tem relação com a política municipal de habitação é a Zona Especial de Requalificação Urbana (ZERU) caracterizada no Art. 201, mas que também necessita de regulamentação por lei específica. Novamente se destaca a presença de áreas construídas com problemas de infraestrutura urbana ou de regularização fundiária, conforme incisos II e III do Art.201:

II – (...) presença de áreas construídas com problemas de infraestrutura urbana decorrentes da urbanização, cuja efetivação se deu fora do controle ou com ausência do poder público local;  
III – (...) presença de áreas onde exista problemas de regularização fundiária que envolvam edificações construídas e que, há seu tempo se

configuraram como locais preferenciais para crescimento da irregularidade de edificação na cidade (NOVA LIMA, 2010a, p. 89).

E por fim, o Art. 223 do Plano Diretor possui uma interface interessante com a política municipal de habitação.

Art. 223 – O projeto de loteamento do solo para fins urbanos será aprovado desde que o loteador:

(...)

IX – Independentemente da exigência do Art. anterior, destine ao Município uma gleba equivalente ao percentual de 5% (cinco por cento) da gleba total parcelada, excluídas as áreas do inciso anterior, com afetação exclusiva para a edificação de Habitação de Interesse Social, que deverá ser transferida para outro local caso o parcelamento pretendido não estiver situado em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), desde que guarde simetria entre o valor por m<sup>2</sup> (metro quadrado) do local a ser parcelado com o valor por m<sup>2</sup> (metro quadrado) do local a ser afetado (NOVA LIMA, 2010a, p. 89)

Com relação ao Plano Estadual de Habitação de Minas Gerais, não foi encontrada nenhuma menção ou interface com o PLHIS.

## **5.6 Análise dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social de Caeté e Nova Lima**

Para analisar a adequação dos planos de Caeté e Nova Lima serão aplicados na análise dos dados os critérios e indicadores definidos no item 4.3. *Critérios Operacionais de Análise.*

Os PLHIS desses municípios foram elaborados por diferentes empresas que têm sua sede em Belo Horizonte. O plano de Caeté foi elaborado pela Deslandes Engenharia, sob coordenação da arquiteta Cristina Deslandes e finalizado no ano de 2011; o de Nova Lima foi elaborado pela Fundação Israel Pinheiro, sob coordenação da arquiteta Mônica Maria Cadaval Bedê e finalizado no ano de 2010.

Ambos os planos seguem o formato padrão exigido pelo Ministério das Cidades que divide a apresentação do documento em três volumes: proposta metodológica, diagnóstico habitacional e estratégias de ação. Os dois planos foram elaborados com recursos do Governo Federal e foram submetidos à aprovação da Caixa Econômica Federal nas três etapas. O conteúdo de cada uma das etapas pode ser observado no Quadro 2.

**QUADRO 2**

**ESTRUTURA DOS PLHIS DE CAETÉ E NOVA LIMA**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>PROPOSTA METODOLÓGICA</b>	<b>DIAGNÓSTICO HABITACIONAL</b>	<b>ESTRATÉGIAS DE AÇÃO</b>
<b>CAETÉ</b>	<p>1 – Introdução, onde são abordados os seguintes aspectos: contextualização do PLHIS, mapeamento dos atores institucionais e sociais, base de dados e fontes de informações que foram utilizadas, situação institucional do município.</p> <p>2 – Conteúdo do PLHIS</p> <p>3 – Organização do trabalho, onde é abordada a estrutura de coordenadores, a equipe técnica Deslandes Consultoria, as atribuições e responsabilidades, a infraestrutura, os prazos e custos e o cronograma das atividades</p> <p>4 – A participação social na elaboração do PLHIS Caeté</p> <p>5 – Mecanismos de divulgação e mobilização</p> <p>6 - Referências</p> <p>7 - Anexos</p>	<p><b>O primeiro volume é estruturado da seguinte maneira:</b></p> <p>1 – Introdução; 2 – O município de Caeté, onde é feita uma caracterização da cidade; 3 – Ações no setor habitacional, onde são mostradas as ações que estão em andamento e o cenário futuro; 4 – Administração municipal, onde são explicitadas a capacidade institucional, a identificação do déficit habitacional, as instâncias de participação popular e a capacidade de aplicação de recursos; 5 – Marcos normativos; 6 – Atores sociais; 7 – Necessidades habitacionais, a metodologia utilizada para a quantificação do déficit habitacional e da demanda futura por habitações; 8 – Ofertas habitacionais; 9 – Propostas de Ações Municipais; 10 – Referências, 11 – Anexos I, 12 – Anexos II.</p> <p><b>O segundo volume é estruturado da seguinte maneira:</b></p> <p>1 – Introdução; 2 – Assentamentos precários, onde são identificados e dimensionados esses assentamentos; 3 – Necessidades habitacionais; 4 – Ofertas habitacionais e banco de terras; 5 – Estimativa de Custos para o equacionamento dos problemas de 2012 a 2027; 6 – Programas e recursos disponíveis; 7 – Propostas de ações municipais; 8 – Referências; 9 – Anexos I; 10 – Anexos II</p>	<p>1 – Introdução</p> <p>2 – Princípios, Diretrizes e Objetivos</p> <p>3 – Programas e Ações</p> <p>4 – Prioridades de atendimento</p> <p>5 – Metas e indicadores</p> <p>6 – Fontes de recursos</p> <p>7 – Monitoramento, avaliação e revisão</p> <p>8 – Considerações finais</p> <p>9 – Referências</p> <p>10 – Anexos I</p>

MUNICÍPIO	PROPOSTA METODOLÓGICA	DIAGNÓSTICO HABITACIONAL	ESTRATÉGIAS DE AÇÃO
NOVA LIMA	<p>1 – Apresentação</p> <p>2 – Breve introdução sobre o município</p> <p>3 – Contexto do desenvolvimento do PLHIS, abordando a organização institucional da Prefeitura, a articulação do PLHIS com os programas em andamento, os atores sociais, base de dados utilizada.</p> <p>4 – Gestão do processo de elaboração do PLHIS, abordando a estratégia de gestão institucional e de participação da sociedade civil na elaboração do PLHIS.</p> <p>5 – Etapas, atividades e produtos previstos, dividindo em etapa 1: proposta metodológica, etapa 2: diagnóstico do setor habitacional e etapa 3: estratégias de ação.</p> <p>6 – Prazos e custos</p> <p>Referências</p>	<p>1 – Apresentação</p> <p>2 – Metodologia</p> <p>3 – Inserção micro e macro regional e caracterização geral do município</p> <p>4 – Atores sociais</p> <p>5 – Caracterização do contexto institucional municipal no âmbito do setor urbano e habitacional</p> <p>6 – Fontes de financiamento</p> <p>7 – Necessidades habitacionais, onde é estimado o déficit habitacional, a inadequação de domicílios e a projeção da demanda demográfica.</p> <p>8 – Oferta potencial de habitação de interesse social, onde são mostradas as áreas vazias passíveis de ocupação, identificação de domicílios vagos, a produção habitacional pública e privada no município.</p> <p>9 – Conclusões</p> <p>Referências</p> <p>Apêndices, onde são caracterizados, por fichas, todos os assentamentos subnormais do município.</p>	<p>1 – Apresentação</p> <p>2 – Introdução</p> <p>3 – Metodologia</p> <p>4 – Estrutura geral da Política Municipal de Habitação, onde são apresentados os princípios, objetivos e linhas programáticas, programas e ações.</p> <p>5 – Recursos, fontes de financiamento e metas de atendimento, onde são caracterizados os recursos para o atendimento pleno das necessidades habitacionais separados por linha programática; a previsão de recursos federais, estaduais e municipais; e as metas de atendimento aos programas.</p> <p>6 – Monitoramento e avaliação, onde são apresentados os indicadores de avaliação e os momentos de avaliação e revisão.</p> <p>Referências</p>

**Quadro 2:** Estrutura dos PLHIS de Caeté e Nova Lima

**Fonte:** Elaborado pela autora, jul 2013.

Na proposta metodológica dos dois planos são abordados os assuntos relacionados à contextualização do desenvolvimento do PLHIS, os atores sociais e institucionais com interface ao planejamento habitacional, a base de dados e de informações utilizadas, a estrutura institucional das prefeituras e aspectos da organização geral do trabalho, da estrutura de coordenação, equipe técnica, estratégias de participação da sociedade, prazos e custos, cronograma de atividades e produtos previstos.

O diagnóstico do setor habitacional explicita: a caracterização dos municípios, as ações no setor habitacional, a estrutura institucional, os marcos normativos da política habitacional, a caracterização dos atores sociais, as necessidades habitacionais dos municípios, as fontes de financiamento disponíveis, a oferta potencial de habitação de interesse social e a caracterização de todos os bairros e assentamentos de baixa renda dos municípios em forma de fichas.

Nas estratégias de ação são abordadas as questões relativas aos princípios, diretrizes, objetivos, linhas programáticas, programas e ações. Além disso, as prioridades de atendimento dos programas, as metas a serem atingidas, as fontes de recursos a serem utilizadas e a estratégia de monitoramento, avaliação e revisão.

Portanto, em termos de estrutura, os documentos apresentam poucas diferenças entre si e acompanham o “modelo” proposto pelo Ministério das Cidades.

A efetividade do programa social está relacionada à implementação e ao aprimoramento dos objetivos em termos de confiabilidade e credibilidade. As dimensões da política foram consideradas na construção dos indicadores e critérios de análise da pesquisa e são apresentadas no Quadro 3.

Os PLHIS de Caeté e Nova Lima foram contratados para serem desenvolvidos por empresas terceirizadas, financiados com recursos do Ministério das Cidades, como já foi dito anteriormente. As funções de: coordenação dos trabalhos junto aos membros da Coordenadoria de Habitação de Caeté e da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Nova Lima, de desenvolvimento dos textos e compilação dos dados que compõem os documentos

das etapas do PLHIS e de apoio às prefeituras na mobilização da população nos momentos de participação ficaram a cargo das empresas contratadas, que no PLHIS de Caeté é chamada de equipe técnica e no PLHIS de Nova Lima é chamada de equipe consultora.

A elaboração do documento envolveu atores institucionais e sociais definidos a partir do grau de interface com as questões habitacionais. Esses atores foram elencados na Proposta Metodológica dos planos, para a formação de grupos de trabalho. Em Caeté, apesar de existir Conselho Municipal de Habitação, o plano não deixa claro que este participou ativamente da construção do PLHIS, apenas menciona que o monitoramento da implementação do plano será coordenado por este conselho. Já em Nova Lima, o Conselho Municipal de Habitação teve participação direta no PLHIS. Nas duas cidades existe o Conselho da Cidade, e em ambas, este participou das etapas de elaboração do PLHIS.

O município de Nova Lima possui uma característica institucional, que pode ser considerada um avanço em relação ao município de Caeté, na condução da Política Municipal de Habitação: o órgão responsável pela habitação de interesse social na prefeitura é a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, enquanto que em Caeté a habitação é tratada por uma coordenadoria que é subordinada à Secretaria de Assistência Social. Mesmo possuindo esta diferença, as duas prefeituras declaram nos PLHIS a necessidade de incrementar os recursos humanos e administrativos para conduzir de forma satisfatória a implementação do plano. No caso de Caeté,

As propostas de intervenções no setor habitacional, apesar de executadas com recursos federais, demandarão um acompanhamento sistemático de sua execução, tanto no setor de engenharia quanto no social. Apontam, portanto, para a necessidade de revisão urgente da estrutura municipal e do porte da equipe. É preciso considerar que a equipe será responsável pelas demandas em desenvolvimento e também pela execução de outros programas e ações que venham a ser definidos no PLHIS de Caeté (CAETÉ, 2011a, p.51).

A participação da sociedade civil no processo de elaboração do PLHIS constitui uma diretriz fundamental para sua validação. As estratégias utilizadas pelos municípios estão estruturadas na Proposta Metodológica do documento.

Em Caeté optou-se por adotar dois níveis de participação sugeridos pelo Ministério das Cidades: a participação representativa e a participação direta. A participação representativa foi representada pelo Grupo de Trabalho, composto pelos atores institucionais e sociais, e tinha como característica a tentativa de potencializar o diálogo entre atores, garantir um momento intensivo de debate e fomento de ideias de forma que pudessem ser o ponto de partida para a discussão e aprovação das decisões nas Audiências Públicas realizadas, que são caracterizadas como o modelo de participação direta. A participação direta no processo de elaboração do PLHIS em Caeté foi realizada por meio de audiências públicas com a população ao final de cada etapa do plano.

Em Nova Lima, as principais instâncias de participação durante o processo de elaboração do PLHIS foram o Conselho Gestor do FMHIS e o Conselho da Cidade. Os produtos referentes a cada uma das etapas do plano foram apreciados e aprovados conjuntamente por esses conselhos. Além disso, foram previstos dois momentos de participação mais ampla da sociedade civil.

Um primeiro momento constituiu na Conferência de Habitação de Nova Lima, realizada em dezembro de 2009, cujos resultados representam a percepção dos participantes sobre a questão habitacional no âmbito do Município e deverão subsidiar o desenvolvimento do produto da Etapa 2 – Diagnóstico do Setor Habitacional. O segundo momento de participação ampla da sociedade ocorrerá no final da Etapa 3 – Estratégias de Ação com a realização do Fórum de Habitação de Interesse Social, para apresentação e discussão do Diagnóstico do Setor Habitacional e das Estratégias de Ação do PLHIS (NOVA LIMA, 2010b, p. 40).

Nos dois municípios, os mecanismos de divulgação e mobilização da população para participar do processo são apresentados no relatório de participação social. Este relatório acompanha cada um dos volumes do PLHIS e apresentam as listas de presença das reuniões e audiências públicas realizadas, o registro fotográfico e as atas das reuniões e audiências, os cartazes, convites, folhetos, faixas utilizados para convidar a população a participar, as apresentações utilizadas na capacitação dos atores que participaram do processo de elaboração. Segundo a análise das listas de presença dos planos de Caeté e Nova Lima, constatou-se que a participação em ambos os municípios foi pouco expressiva, representando em dados quantitativos 1% do total da população.

O diagnóstico habitacional dos planos foi desenvolvido em uma etapa específica, pois os objetivos, as metas, as estratégias de ação, os programas e as prioridades de atendimento dependiam de um diagnóstico bem elaborado que refletisse as especificidades locais dos municípios. No caso dos dois municípios, este volume do PLHIS foi organizado na primeira parte de forma textual e na segunda parte através de fichas que apresentam as seguintes características dos assentamentos: situação fundiária, população residente, características físicas da habitação, infraestrutura do assentamento e oferta de serviços públicos, equipamentos urbanos existentes, estrutura social da comunidade, demandas identificadas para o local e dados gerais de localização do assentamento no município.

Dentro do diagnóstico habitacional foi feita a caracterização do problema e das necessidades habitacionais, especificando o déficit habitacional e a demanda futura por habitações de cada município. O cálculo estatístico das necessidades habitacionais foi realizado com base em dados disponíveis nos órgãos oficiais, como IBGE, Fundação João Pinheiro, dados das prefeituras municipais e dados do CADÚNICO. A partir desse cálculo foi estimada uma projeção das necessidades habitacionais dos municípios para o horizonte de ação do PLHIS, que em Caeté é de 2012 a 2027 e em Nova Lima é de 2010 a 2030. O sistema de informações disponíveis nas prefeituras de Caeté e Nova Lima ainda é deficiente e, por isso, os dois planos apontaram a necessidade de criar um banco de dados municipal para auxiliar a implementação do PLHIS e dar suporte às ações da Política Municipal de Habitação.

O município de Caeté debateu com o grupo de trabalho na elaboração do PLHIS as tipologias básicas a serem atendidas, pois a Prefeitura já havia vivenciado uma reação negativa por parte das famílias atendidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida, em relação à tipologia de moradias oferecida - dois pavimentos sem áreas privativas - o que ressalta a importância do respeito aos hábitos e costumes da população a ser beneficiada por programas habitacionais. Nova Lima não teve esse tipo de discussão na elaboração do PLHIS.

Tanto o plano de Caeté quanto o de Nova Lima listaram em seu diagnóstico os programas e ações já existentes nas prefeituras relacionados à

habitação de interesse social, além de uma caracterização das ofertas habitacionais e do banco de terras existente. Os dois planos evidenciaram a dificuldade de conduzir a política habitacional no município, com vistas a produzir habitações bem localizadas, com acesso à infraestrutura e serviços públicos, já que conforme consta no PLHIS de Caeté (2011b, p.35),

a habitação da população de menor renda constitui uma mercadoria inviável do ponto de vista da produção capitalista, sobretudo em razão do preço da terra urbana, definido pela disputa dos capitais por sobrelucros.

E em Nova Lima, o plano mostra que há uma grande concentração da propriedade da terra entre empresas mineradoras e empreendimentos imobiliários de luxo, o que contribui para uma expressiva valorização imobiliária. Os instrumentos do Estatuto da Cidade, propostos pelo plano diretor e mencionados nos PLHIS, poderiam auxiliar na aquisição de terra urbanizada para habitação de interesse social, porém estes se limitam apenas a diretrizes gerais e dependem de regulamentação por lei específica, como já foi comentado anteriormente.

No diagnóstico elaborado para os dois planos houve o cuidado de utilizar fontes de dados oficiais. Além disso, em Caeté e em Nova Lima foi realizada uma pesquisa de campo para complementar os dados disponíveis sobre a situação da habitação de interesse social em cada município.

A forma de apresentação dos dados através de mapas, gráficos e tabelas facilitou a compreensão das informações.

A estratégia de ação dos planos procurou evidenciar os programas e ações, as prioridades de atendimento, as metas e indicadores, as fontes de recursos e os aspectos relacionados ao monitoramento, avaliação e revisão. Os resultados apresentados foram baseados na quantificação das necessidades habitacionais e nos dados apresentados no diagnóstico habitacional.

Em Caeté as diretrizes do PLHIS foram debatidas nas oficinas e na audiência pública e foram consideradas diretrizes iniciais. As duas principais diretrizes que possuem o poder de alavancar as ações no âmbito da política habitacional foram o incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade que regulamentam o acesso à moradia e o

desenvolvimento institucional com a criação de um órgão próprio que possa contar com os meios administrativos, técnicos e financeiros necessários para a gestão da política habitacional. Os objetivos traçados para o PLHIS foram elaborados a partir dos programas desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho e aprovados na audiência pública. Foram divididos em cinco e elencados como “alvos a serem almejados por meio da execução das ações e metas previstas” (CAETÉ, 2011c, p.13).

As demandas de ações a serem desenvolvidas em Caeté foram definidas para o horizonte de 2012 a 2027. Este período foi definido em função do tempo de operação previsto inicialmente para o Projeto Mina Apolo, empreendimento que poderá causar impactos consideráveis na dinâmica urbana do município. As ações foram divididas em cinco linhas programáticas: integração urbana em assentamentos precários e informais, produção e aquisição habitacional, melhoria habitacional, assistência técnica e desenvolvimento institucional e normativo. Cada uma dessas linhas programáticas é apresentada em uma tabela que indica o órgão executor, o órgão coordenador, instituições envolvidas, objetivos, horizonte temporal, público alvo, critérios de seleção das famílias, modalidades de ações, orçamento global e indicadores de avaliação. Há também um programa previsto para o atendimento das famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos, que representavam 27% das famílias de Caeté.

O plano indica que a ação prioritária do PLHIS a ser implementada é a revisão e reestruturação da equipe da Coordenadoria Municipal de Habitação, pois é esta equipe que detém as atribuições para assumir as ações propostas pelo plano e um quadro técnico reduzido poderá comprometer as demais ações e programas propostos.

As prioridades de atendimento e os critérios de seleção das famílias foram construídos em conjunto com a comunidade através de debates desenvolvidos nas oficinas da terceira etapa do PLHIS e propuseram um ordenamento das ações previstas no diagnóstico habitacional. As ações consideradas prioritárias foram classificadas nesta ordem: regularização fundiária, saneamento básico, infraestrutura urbana, melhoria das moradias existentes e urbanização integrada de acordo com a região de prioridade. Os critérios de

seleção foram classificados em eliminatórios e classificatórios. Os eliminatórios foram elencados como: renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, não possuir outro imóvel e não ter sido beneficiado por programa similar. Os classificatórios levam em consideração se a família é residente em área de risco, menor renda familiar mensal, mulheres chefe de família e maior número de dependentes, maior número de crianças, adolescentes e portadores de necessidades especiais e maior gasto com aluguel.

As famílias residentes em área de risco muito alto teriam prioridade de atendimento sobre as demais.

As metas e indicadores foram organizados seguindo a mesma distribuição dos programas e ações, segundo as linhas programáticas baseadas no Plano Nacional de Habitação, para simplificar o acompanhamento da execução. Foram divididas em: metas e indicadores físicos, metas e indicadores metodológicos e metas e indicadores de qualidade. A primeira está relacionada às linhas programáticas e tem como parâmetro a porcentagem de atendimento da demanda relacionada com o tempo (em anos) desse atendimento. Por exemplo, em relação à ação de aquisição de terreno, urbanização e construção de moradia, o PLHIS estima atender 70% do déficit até 2020 e 100% até 2024. A segunda meta está relacionada à participação da população em reuniões comunitárias e assembleias públicas, número de reclamações dos municípios em relação à temática habitacional e percentual geral de metas atingidas. A terceira meta está relacionada à qualidade dos serviços prestados e das obras executadas.

Com relação às fontes de recursos, a captação de recursos para o atendimento às metas do PLHIS está relacionada com o montante levantado no diagnóstico habitacional para a resolução dos problemas e equacionamento do déficit. Foram divididos em recursos municipais, estaduais e federais e financiamentos. Com relação aos recursos municipais, o PLHIS indica que o ideal é que fosse destinado ao FMHIS anualmente dotação orçamentária de no mínimo 1% das receitas líquidas do município e também recursos extra-fiscais obtidos através dos instrumentos urbanísticos criados pelo Plano Diretor. No entanto, apesar de compatíveis com as especificidades locais, tratam-se de diretrizes

gerais, que para serem de fato implantadas precisam da aprovação dos gestores públicos, o que torna o investimento em habitação uma decisão política.

O monitoramento do PLHIS de Caeté ficará a cargo do Conselho Municipal de Habitação e sua periodicidade será semestral. Segundo as estratégias de ação do plano “os resultados serão organizados em relatórios e divulgados na mídia local para acompanhamento por parte dos interessados e da população em geral” (CAETÉ, 2011c, p. 46). Este relatório será dividido em três partes. A primeira terá o objetivo de avaliar o avanço institucional, aspecto trabalhado como prioritário nas ações do PLHIS. A segunda terá o objetivo de constatar a diminuição do déficit e da inadequação habitacional. E a terceira apresentará um laudo conclusivo, que indicará a necessidade ou não de redirecionamento das ações.

A avaliação do PLHIS de Caeté está prevista para ser feita noventa dias antes do prazo final para o cumprimento de cada uma das metas, medindo o percentual executado até aquele momento e classificando-o como: concluído (95 a 100%), em fase de conclusão (80 a 95%), risco médio de comprometimento (65 a 80%), risco alto de comprometimento (50 a 65%) e conclusão comprometida (abaixo de 50%). Já a revisão do PLHIS, cujo horizonte temporal contempla o período de 2012 a 2027, foi organizada de forma que a primeira seja feita em três anos e as demais em quatro anos. Estas datas coincidem com o início do último ano dos mandatos eletivos municipais e foram definidas assim para que as administrações possam ser avaliadas com relação aos objetivos alcançados e permitir que as ações e metas previstas originalmente no PLHIS e correções eventuais possam ser incluídas nos planos plurianuais do governante seguinte.

Em Nova Lima a participação dos gestores públicos e da sociedade civil nas atividades do processo de elaboração das estratégias de ação foram divididas em: treinamento dos membros do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e do Conselho da Cidade, treinamento dos gestores públicos membros do Grupo Técnico, oficinas com gestores públicos membros do Grupo Técnico para formular a proposta preliminar das estratégias de ação, seminários internos com gestores públicos membros da coordenação e do grupo técnico para aprovar as estratégias no âmbito da Prefeitura, reuniões dos

conselhos para discutir a aprovação das estratégias de ação e realização do Fórum de Habitação de Interesse Social, com a participação da população e dos representantes de entidades para apreciar os resultados finais do PLHIS, incluindo o Diagnóstico Habitacional.

Os objetivos foram definidos a partir dos principais potenciais e problemas identificados no Diagnóstico do Setor Habitacional e tiveram como referência a Política Nacional de Habitação e o Plano Diretor. Dentre eles o plano destaca o fortalecimento do município para gerir a Política de Habitação, demandando melhor estruturação da Secretaria Municipal de Habitação, além da potencialização da capacidade de investimentos na Política Municipal de Habitação de Interesse Social com o objetivo de viabilizar recursos para diminuição do déficit, já que hoje o município não dispõe de recursos suficientes. Outro objetivo proposto no plano, que depende da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor, é a democratização do acesso à terra urbanizada para habitação de interesse social.

Nas diretrizes e nas linhas programáticas foram especificadas as prioridades de atendimento. Uma delas seriam as famílias com renda mensal de até dois salários mínimos e as demais prioridades estão basicamente pautadas em situações de famílias residentes em áreas de risco. Uma diretriz relevante do ponto de vista político e da gestão da administração pública é a que indica atuação integrada do PLHIS com outras políticas públicas urbanas e políticas sociais, pois, muitas vezes, órgãos de uma mesma Prefeitura não interagem. Assim como em Caeté, o PLHIS de Nova Lima destaca a importância da reestruturação da Secretaria Municipal de Habitação com vistas à ampliação da capacidade técnica e operacional.

Os programas e ações do PLHIS de Nova Lima foram divididos em quatro linhas programáticas: Planejamento e Gestão; Intervenção em Assentamentos Precários de Interesse Social; Produção, Aquisição e Locação Habitacional e Programas e Ações de Apoio. As estratégias propostas para cada uma das linhas foram estruturadas em quadros onde constam os objetivos de cada estratégia. Apesar de estarem condizentes com o porte do município e com os

aspectos que foram apresentados no diagnóstico, se limitam a diretrizes gerais e não propõem uma resolução imediata do problema.

O plano de Nova Lima apresenta o custo total para o atendimento pleno das necessidades habitacionais diagnosticadas e faz uma média, entre os anos de 2005 a 2010, da representatividade dos gastos municipais com habitação em relação à receita total da Prefeitura. O percentual encontrado evidencia que ainda é investido muito pouco em habitação, apenas 0,27% (NOVA LIMA, 2010c). O PLHIS indica outro cenário para a projeção de recursos municipais tendo como referência o proposto na PEC “Habitação”, que estabelece um percentual mínimo de 1% da receita total do município para investimento nesta área. Diante disso, o plano faz também uma previsão de alocação de recursos federais e estaduais para o cumprimento das metas num horizonte temporal de 20 anos. No que diz respeito aos recursos federais, o plano faz uma estimativa dos investimentos do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU) para 2030, com base nas taxas de crescimento do PIB brasileiro. O PLHIS evidencia que o Governo Estadual sempre teve uma tímida participação em relação à política de habitação de interesse social em Nova Lima. Os recursos disponíveis eram provenientes da COHAB para a construção de unidades e da SEDRU para ações de apoio ao planejamento.

As metas de atendimento do PLHIS de Nova Lima foram divididas por linha programática e tentaram aliar a capacidade financeira à capacidade operacional do município, para que o atendimento pleno ao déficit habitacional e o atendimento parcial da demanda demográfica não ficassem incompatíveis com a realidade municipal. Entre as metas de atendimento da linha programática Planejamento e Gestão da Política Municipal de Habitação, estavam previstas para o período de 2011 a 2013: a criação de banco de dados na prefeitura, a regulamentação dos dispositivos das ZEIS e da transferência de áreas para habitação de interesse social e a estruturação da equipe da Secretaria Municipal de Habitação. Dessa forma, o PLHIS indica que primeiramente é necessário uma reestruturação administrativa e jurídica da prefeitura e dos instrumentos urbanísticos para depois implementar o plano, para que este possa realmente representar mudanças no cenário da habitação apresentado pelo diagnóstico.

O monitoramento e a avaliação do PLHIS de Nova Lima serão feitos a partir da aferição de indicadores de eficácia e indicadores de impacto. O primeiro tem o objetivo de verificar se os resultados obtidos refletem as metas traçadas. O segundo tem o objetivo de mensurar as mudanças ocorridas. O PLHIS tem um horizonte temporal de 20 anos (2010-2030) e sua avaliação e revisão foi dividida em dois momentos: o primeiro aconteceria a cada quatro anos, no final de cada período de execução do PLHIS que coincide com o final dos períodos de vigência dos Planos Plurianuais do município, quando seriam medidos os indicadores de eficácia e impacto. Segundo texto do PLHIS de Nova Lima (2010c, p. 83),

com base nos resultados desta aferição seria feita uma avaliação no âmbito da Conferência Municipal de Habitação, a partir da elaboração de Relatório Quadrienal de Monitoramento e Avaliação do PLHIS, para apreciação da Conferência de Habitação cujos resultados, por sua vez, subsidiariam a revisão do PLHIS.

O segundo momento seria de abrangência anual a partir de um relatório anual de gestão sobre a aplicação dos recursos do FMHIS com a apreciação do Conselho Gestor do FMHIS. Este momento pode proporcionar uma avaliação parcial do processo de desempenho das metas do PLHIS, podendo resultar na proposição de pequenos ajustes intermediários no curso da implementação dos programas e ações do plano.

Diante do exposto, conclui-se que os dois planos foram elaborados de forma coerente com as realidades municipais apresentadas. Os três volumes dos planos conseguiram montar um banco de dados, que não existia anteriormente, sobre a condução da política habitacional nos municípios. No que diz respeito aos aspectos metodológicos, ao levantamento de informações, à compilação de dados e à formulação de estratégias, os planos atendem ao objetivo proposto pelo Ministério das Cidades. No entanto, no que diz respeito aos aspectos políticos e institucionais, que efetivamente fazem do plano um instrumento de ação e uma ferramenta de mudança, os planos não cumprem seu papel.

Os instrumentos urbanísticos presentes nos Planos Diretores e referenciados nos PLHIS, como por exemplo, a instituição de ZEIS, são citados somente como diretrizes e dependem de regulamentação por lei específica.

Além disso, outro aspecto observado foi a falta de conexão dos PLHIS com o Programa Minha Casa Minha Vida. Os dois municípios estavam construindo empreendimentos e entregando unidades do MCMV na mesma época da elaboração do plano de habitação, porém, apesar de serem duas ações do Governo Federal, a produção habitacional do MCMV não tinha interface com o PLHIS.

A síntese da análise dos PLHIS pode ser observada no Quadro 3.

**QUADRO 3**  
**SÍNTESE DA ANÁLISE DOS PLHIS DE CAETÉ E NOVA LIMA**

<b>Indicador</b>	<b>Análise do PLHIS de Caeté</b>	<b>Análise do PLHIS de Nova Lima</b>
1) Pertinência do projeto com a realidade	O plano é estruturado conforme diretrizes do Ministério das Cidades e foi elaborado com base nas características socioeconômicas do município com a finalidade de atender à população local.	O plano é estruturado conforme diretrizes do Ministério das Cidades e foi elaborado com base nas características socioeconômicas do município com a finalidade de atender à população local.
2) Coerência e congruências internas	As metas estão coerentes com os objetivos e as proposições estão baseadas no diagnóstico habitacional elaborado.	As metas estão coerentes com os objetivos e as proposições estão baseadas no diagnóstico habitacional elaborado.
3) Rentabilidade econômica	O município não dispõe de recursos suficientes para solucionar o déficit e a demanda habitacional identificado pelo diagnóstico habitacional do plano. Será necessário haver empenho para a captação de recursos junto aos governos Estadual e Federal.	O município não dispõe de recursos suficientes para solucionar o déficit e a demanda habitacional identificado pelo diagnóstico habitacional do plano. Será necessário haver empenho para a captação de recursos junto aos governos Estadual e Federal.
4) Viabilidade política	A aplicabilidade dos instrumentos referenciados no plano dependem de legislação complementar. O PLHIS não é auto-aplicável, tem sua aprovação somente no âmbito do Conselho Municipal de Habitação e é baseado em leis que também não foram regulamentadas ainda, como por exemplo, o Plano Diretor e as ZEIS.	A aplicabilidade dos instrumentos referenciados no plano dependem de legislação complementar. O PLHIS não é auto-aplicável, tem sua aprovação somente no âmbito do Conselho Municipal de Habitação e é baseado em leis que também não foram regulamentadas ainda, como por exemplo, o Plano Diretor e as ZEIS.
5) Sistematização de informações	Algumas informações poderiam ter sido sistematizadas em forma de gráficos ou tabelas. Em alguns pontos o plano repete informações, mas, no final, não compromete a compreensão geral do documento. Os relatórios de participação social foram anexados aos 3 volumes do plano, tornando o volume confuso para análise em alguns aspectos.	Algumas informações estão sistematizadas em forma de gráficos e tabelas, o que facilita o entendimento. Além disso, o texto é bem escrito e de fácil compreensão. Os relatórios de participação social foram elaborados em volumes separados dos três volumes do plano.

Indicador	Análise do PLHIS de Caeté	Análise do PLHIS de Nova Lima
6) Fontes de informação utilizadas	A base de dados existente na prefeitura ainda era incipiente e não possuía todas as informações sistematizadas. Alguns resultados foram elaborados a partir de estimativas e dados secundários tirados de <i>sites</i> oficiais como IBGE, Centro de Estudos da Metrópole, CADÚnico, PNUD, Fundação João Pinheiro. Foram utilizadas também as legislações municipais, estaduais e federais que tem interface com a política habitacional. Os dados sobre a situação da habitação de interesse social em cada município foram complementados por pesquisa de campo.	A base de dados existente na prefeitura ainda era incipiente e não possuía todas as informações sistematizadas. Alguns resultados foram elaborados a partir de estimativas e dados secundários tirados de <i>sites</i> oficiais como IBGE, Fundação João Pinheiro, COPASA, CEMIG, GASMIG; Centro de Estudos da Metrópole e SEDRU. Foram utilizadas também as legislações municipais, estaduais e federais que tem interface com a política habitacional. Os dados sobre a situação da habitação de interesse social em cada município foram complementados por pesquisa de campo.
7) Clareza na caracterização dos problemas habitacionais no âmbito do município	O diagnóstico dos problemas habitacionais foi elaborado com o intuito de caracterizar da forma mais fiel e aproximada o déficit e a demanda por novas habitações. Descreve as seguintes características dos assentamentos e bairros identificados como de interesse social: infraestrutura, situação fundiária, população residente, serviços públicos e equipamentos urbanos existentes, demanda na visão da comunidade e renda familiar predominante.	O diagnóstico dos problemas habitacionais foi elaborado com o intuito de caracterizar da forma mais fiel e aproximada o déficit e a demanda por novas habitações. Descreve as seguintes características dos assentamentos e bairros identificados como de interesse social: infraestrutura, situação fundiária, população residente, serviços públicos e equipamentos urbanos existentes, demanda na visão da comunidade e renda familiar predominante.
8) Explicitação das necessidades habitacionais	Foi feito um levantamento completo pela prefeitura dos assentamentos subnormais existentes, do ônus excessivo com aluguel, da precariedade habitacional, do déficit habitacional e da projeção estatística da demanda futura por habitações.	Foi feito um levantamento completo pela prefeitura dos assentamentos subnormais existentes, do ônus excessivo com aluguel, da precariedade habitacional, do déficit habitacional e da projeção estatística da demanda futura por habitações.

Indicador	Análise do PLHIS de Caeté	Análise do PLHIS de Nova Lima
9) Divulgação das reuniões/assembleias/audiências	Foram realizadas audiências públicas com ampla participação da sociedade civil nas 3 etapas de aprovação de cada documento do PLHIS e na sua aprovação final. Além disso, as reuniões foram amplamente divulgadas por <i>folders</i> , cartas, convites, site da prefeitura, por folhetos explicativos, por carro de som e por faixas colocadas nas vias de maior movimento.	Somente a aprovação final do PLHIS foi realizada por meio de audiência pública. As demais etapas de discussão e aprovação dos documentos foram realizadas em reuniões com os grupos de trabalho, representado pelos Conselhos de Habitação e da Cidade e com a equipe da prefeitura e consultoria contratada. Para o fórum de habitação, etapa final de discussão do PLHIS, a divulgação foi feita de forma ampla por meio de <i>folders</i> , convites, carro de som, banners, convites e faixas colocadas nas vias.
10) Frequência nas reuniões/assembleias/audiências	Segundo o relatório de participação social que apresenta as listas de presença das diversas etapas de elaboração do documento, a frequência nas atividades relacionadas ao PLHIS foram pouco expressivas. Menos de 1% da população participou de alguma etapa de aprovação e discussão do PLHIS.	Segundo o relatório de participação social que apresenta as listas de presença das diversas etapas de elaboração do documento, a frequência nas atividades relacionadas ao PLHIS foram pouco expressivas. Menos de 1% da população participou de alguma etapa de aprovação e discussão do PLHIS.
11) Capacidade institucional	As questões habitacionais são de competência da Coordenadoria de Habitação, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social. O município possui FMHIS e Conselho Gestor do FMHIS. Há a indicação no plano da necessidade de reestruturação da equipe responsável pela execução da política habitacional, para que os programas e metas não sejam comprometidos. A prefeitura não possui instalações e equipamentos condizentes para a boa condução da implementação do PLHIS.	A Secretaria Municipal de Habitação é efetivamente responsável pela coordenação e implantação da política habitacional. O município possui FMHIS e Conselho Gestor do FMHIS como condição para adesão ao SNHIS. No entanto a secretaria ainda possui número reduzido de funcionários e há indicação nas metas do PLHIS pela reestruturação da equipe com a composição de um quadro técnico em número suficiente e qualificação adequada.
12) Divulgação das ações da política	Não há registro da divulgação do plano após sua aprovação e até o momento da pesquisa de campo o PLHIS não havia iniciado sua implementação.	Não há registro da divulgação do plano após sua aprovação e até o momento da pesquisa de campo o PLHIS não havia iniciado sua implementação.

Indicador	Análise do PLHIS de Caeté	Análise do PLHIS de Nova Lima
13) Clareza das estratégias de ação	<p>As estratégias de ação estão coerentes com as fontes de recursos apresentadas e com os resultados do diagnóstico. O PLHIS apresenta as linhas programáticas e os programas de cada linha em forma de tabelas, o que facilita a compreensão.</p> <p>Além disso, separa as estratégias de ação das famílias de 0 a 3 salários mínimos (foco do PLHIS) daquelas com renda superior a 3 salários mínimos. O monitoramento do plano será feito pelo Conselho Gestor do FMHIS a cada 6 meses divulgando os resultados na mídia local. A avaliação foi proposta por meio do percentual executado de cada meta medido 90 dias antes do prazo final para o cumprimento daquela meta. A primeira revisão está prevista em 3 anos e as demais a cada 4 anos.</p>	<p>As estratégias de ação estão coerentes com as fontes de recursos apresentadas e com os resultados do diagnóstico. O PLHIS apresenta as linhas programáticas e os programas de cada linha em forma de tabelas, o que facilita a compreensão. O plano propõe o monitoramento e a avaliação a partir da aferição dos seguintes indicadores: de eficácia, para confrontar as metas traçadas para cada estratégia de ação e os resultados obtidos, e de impacto, para mensurar as mudanças ocorridas no contexto institucional local relacionado com a implementação da política.</p> <p>Anualmente o Conselho Gestor do FMHIS deve elaborar um relatório de gestão sobre a aplicação dos recursos na execução das metas do PLHIS e haverá revisão a cada 4 anos para aferir os indicadores.</p>
14) Interface com outras políticas setoriais	<p>O plano possui interface com o Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Caeté, com o Plano Municipal de Redução de Risco, com o Plano Diretor Participativo, com a Lei Orgânica do Município, com o Código de Obras e normas de urbanismo, com o Código de Posturas e com o Zoneamento Ecológico e Econômico de Caeté somente por diretrizes gerais e algumas leis ainda precisam de regulamentação específica. As ZEIS propostas no Plano Diretor não foram delimitadas. O PLHIS não faz menção ao PDDI da RMBH, pois este foi elaborado posteriormente. Outro aspecto relevante diz respeito à falta de interface do PLHIS com a produção habitacional do PMCMV.</p>	<p>O PLHIS apresenta interface com a Lei Orgânica do Município, com o Plano Diretor e as normas de parcelamento, ocupação e uso do solo, Código de Obras e Posturas e Plano Municipal de Redução de Risco. Com relação às ZEIS, estas estão presentes no Plano Diretor, porém necessitam de demarcação e regulamentação por lei específica. Além disso, o plano não considera nenhuma legislação ou plano que tenha abrangência estadual ou metropolitana. O PLHIS é anterior ao PDDI da RMBH. Outro aspecto relevante diz respeito à falta de interface do PLHIS com a produção habitacional do PMCMV.</p>

Indicador	Análise do PLHIS de Caeté	Análise do PLHIS de Nova Lima
15) Atores envolvidos	<p>O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação não foi incluído no processo de elaboração do PLHIS.</p> <p>Os atores sociais e institucionais elencados na proposta metodológica para participarem do processo de elaboração do PLHIS abrangem as associações de moradores, as instituições e ONGs com interface à política habitacional, os integrantes do Conselho da Cidade e os gestores da Prefeitura Municipal. Houve uma participação pouco expressiva e às vezes não houve a participação desses atores na maioria das oficinas e audiências do PLHIS. Isso pode ser confirmado pelas listas de presença e pelo índice de participação que não ultrapassou 1% da população local.</p>	<p>Os atores sociais e institucionais elencados na proposta metodológica para participarem do processo de elaboração do PLHIS abrangem as associações de moradores, as instituições e ONGs com interface à política habitacional, movimentos populares de luta pela moradia, entidades profissionais e acadêmicas, sindicatos, entidades representativas do setor empresarial, os integrantes do Conselho da Cidade e do Conselho Gestor do FMHIS. A participação desses atores foi pouco expressiva nas oficinas e na audiência pública. Isso pode ser confirmado pelas listas de presença, que evidenciaram a participação de 1% da população local. A maioria das decisões foi tomada por poucos atores, uma vez que, as duas primeiras etapas de elaboração do PLHIS foram aprovadas somente pelo Conselho Gestor do FMHIS e pelo Conselho da Cidade, tendo ocorrido audiência pública somente na etapa final de aprovação do documento.</p>
16) Adaptabilidade/Flexibilidade	<p>O plano prevê revisões a cada quatro anos, o que pode dificultar adaptações ao longo do processo de implementação, mas não o inviabiliza. Um aspecto relevante é que, da forma como foi estruturada, a revisão coincide com o último ano de governo da administração municipal, o que possibilita que eventuais correções possam ser incorporadas nos planos plurianuais da administração seguinte.</p>	<p>O plano propõe revisões anuais no âmbito do Conselho Gestor do FMHIS e a cada quatro anos com a aplicação dos indicadores de eficácia e impacto. As revisões anuais podem proporcionar adaptações ao longo dos quatro anos previstos para monitoramento dos indicadores, contribuindo para possíveis ajustes sem prejuízo ao objetivo final.</p>

**Quadro 3:** Quadro síntese da análise dos PLHIS de Caeté e Nova Lima

**Fonte:** Elaborado pela autora, abril 2013.

## 6 CONCLUSÕES

A discussão deste trabalho baseou-se no pressuposto de que os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) estariam sendo elaborados apenas para cumprir uma exigência formal do Ministério das Cidades para a obtenção de recursos do FNHIS, distanciando-se dos aspectos relacionados às especificidades locais. Esse pressuposto estaria apoiado na visão de alguns autores abordados na revisão de literatura que afirmam que o planejamento urbano no Brasil foi marcado pelo descrédito e pela ineficácia diante da insuficiência dos planos serem efetivos instrumentos de planejamento.

Na literatura sobre planos diretores, estes foram caracterizados por alguns autores como ideológicos e desvinculados das ações concretas do poder público. No caso desta pesquisa, apesar de apresentarem diagnósticos habitacionais cuidadosamente elaborados, os PLHIS de Caeté e Nova Lima correm o risco de adquirirem este caráter ideológico, mais ainda do que no caso dos planos diretores, uma vez que o PLHIS não se constitui na forma de lei aprovada pelo legislativo municipal, como ocorre no caso dos planos diretores. Sua aprovação ocorre somente no âmbito do Conselho Gestor do FMHIS e, assim, ficam ainda mais vulneráveis e dependentes da vontade política para serem implementados.

Segundo Marinho e Façanha (2001), a efetividade do programa social está relacionada à implementação e ao aprimoramento dos objetivos, que pode ser feito através das revisões propostas para o plano. Os planos analisados evidenciaram que os recursos humanos e administrativos disponíveis nos municípios não permitem uma boa condução da política habitacional, pois faltam técnicos e infraestrutura para a implementação e monitoramento adequado do PLHIS.

Além disso, os instrumentos urbanísticos presentes nos Planos Diretores e referenciados nos planos habitacionais analisados necessitam de regulamentação por lei específica e no caso das ZEIS, de demarcação, fazendo com que as estratégias de ação se limitassem a diretrizes gerais.

Quanto à *interface com as políticas habitacionais no âmbito estadual e metropolitano e com outras políticas setoriais* conclui-se que, apesar de Caeté e

Nova Lima serem cidades inseridas em Região Metropolitana e terem a obrigatoriedade de formular o documento completo do PLHIS, segundo formato exigido pelo Ministério das Cidades, os planos estão desvinculados de uma política urbana mais ampla, pois não consideram em seu conteúdo as diretrizes do Plano Estadual Habitacional de Minas Gerais e nem fazem menção a outras políticas metropolitanas.

Outro aspecto observado foi a interferência do Programa Minha Casa Minha Vida na condução da política habitacional municipal, pois na época em que foi realizada a pesquisa de campo, quando foram solicitados às prefeituras os documentos dos planos para análise, os dois municípios estavam entregando à população unidades do PMCMV sem que esta produção habitacional tivesse qualquer relação com o PLHIS e com o FNHIS. Dessa forma, é possível afirmar que, embora haja a preocupação de elaborar os PLHIS, a interferência do PMCMV tende a torná-los documentos formais, destinados a cumprir a exigência formal do Ministério das Cidades com o intuito de pleitear os recursos do FNHIS, ficando o objetivo maior de estruturar a política habitacional municipal em segundo plano.

A participação popular durante o processo de discussão dos conteúdos das etapas dos PLHIS foi pouco expressiva representando aproximadamente 1% da população local. Isso demonstra que a tomada de decisões ainda permanece nas mãos de poucos representantes. Para Oliveira (2012, p. 13), “a participação é que operacionaliza a gestão democrática. (...) é ela que permite, de fato, a deliberação, a repartição de responsabilidades, a fiscalização compartilhada”. As listas de presença e as fotos demonstram a tímida participação da sociedade e, além disso, nem todas as tomadas de decisões foram abertas em audiência pública, pois este fator não é obrigatoriedade na construção do PLHIS.

Pode-se sintetizar que os aspectos negativos do conteúdo dos PLHIS de Caeté e Nova Lima estão relacionados aos seguintes indicadores: *a rentabilidade econômica*, pois os municípios não dispõem de recursos suficientes para solucionar o déficit e a demanda habitacional identificado pelo diagnóstico habitacional; *a viabilidade política*, seja porque os PLHIS não são auto-aplicáveis, seja pelo fato dos PLHIS serem aprovados apenas no âmbito dos Conselhos

Municipal de Habitação; a falta de efetividade da participação popular na elaboração dos planos, expressa pela *baixa frequência nas reuniões/assembleias/audiência*, apesar da ampla divulgação, e pelo papel inexpressivo dos *atores sociais envolvidos no processo de elaboração dos planos*; a falta de *capacidade institucional* das prefeituras municipais para a gestão da política habitacional e a falta de *divulgação do plano após sua aprovação*.

No entanto, alguns pontos positivos também foram observados: a *pertinência* do projeto com a realidade habitacional identificada pelo diagnóstico habitacional; a *coerência e congruência entre as etapas do plano* (objetivos, diretrizes, metas e estratégias de ação); a *sistematização de informações* nos documentos, sobretudo no PLHIS de Nova Lima; a qualidade do diagnóstico habitacional, expresso pela *qualidade das fontes de informação utilizadas*, pela *clareza na caracterização dos problemas habitacionais* no âmbito dos municípios e pela *explicitação das necessidades habitacionais*. O levantamento de dados realizado para a construção dos PLHIS e o próprio conteúdo do documento já representam um avanço para a base de dados dos municípios, pois pequenas prefeituras não possuem dados sistematizados e atualizados sobre a situação da habitação de interesse social local. O conteúdo dos PLHIS é coerente com a realidade municipal, tanto em aspectos físicos, administrativos e financeiros. A pesquisa de campo realizada pelas consultorias e técnicos das prefeituras permitiu construir o diagnóstico habitacional retratando de forma clara e objetiva todos os assentamentos subnormais e informais dos municípios. Destaca-se ainda a *clareza das estratégias de ação*, que são coerentes com as fontes de recursos apresentadas e com os resultados do diagnóstico habitacional, apresentando programas e ações que visam ao enfrentamento do déficit habitacional estimado pelo plano. Apesar de possuírem a mesma estrutura, os planos de Caeté e Nova Lima estão adequados aos respectivos portes populacionais e não há cópia de elementos entre os planos. Além disso, outro aspecto positivo refere-se ao indicador de *adaptabilidade/flexibilidade*, tendo em vista a previsão de revisões e monitoramento dos planos a curto prazo.

Porém, diante da avaliação, adotada como instrumental de análise, do conteúdo dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social de Caeté e Nova

Lima frente aos pressupostos teóricos apresentados anteriormente, pode-se concluir que a dimensão política desses planos é pequena. Por outro lado, a implementação e o monitoramento de um plano estão diretamente ligados a essa dimensão. Dessa forma, estando os planos esvaziados da dimensão política, que tem de fato, o poder de alavancar as mudanças nas ações concretas do poder público, confirma-se o pressuposto da pesquisa de que da forma como está sendo conduzida a elaboração desses instrumentos, os PLHIS tendem a se tornarem apenas documentos formais para cumprir a exigência do Governo Federal para acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Diante de tudo que foi apresentado e retomando o conceito de adequação, que diz respeito ao papel que a política deve desempenhar na sociedade para o atendimento de suas demandas, caracterizada como a correspondência ou sintonia das atividades propostas com a realidade observada, com o público-alvo, com os objetivos e metas e com as características da fonte ou origem dos recursos, conclui-se que os PLHIS de Caeté e Nova Lima não cumprem seu papel na dimensão política. Em termos de conteúdo, estes estão de acordo com as especificidades dos municípios e, portanto, cumprem seu papel. No entanto, mesmo deficiente em alguns aspectos, ainda é melhor ter o plano do que não ter nenhum documento que possa orientar a condução da política habitacional municipal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1995.

AKAISHI, Ana Gabriela. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo** (FAU-USP), v. 14, p. 41-50, 2/2011.

ALVIM, Angélica Tanus Benatti; MONTANDON, Daniel Todtmann; BRUNA, Gilda Collet *et al.* **Avaliação de Políticas Urbanas: Contexto e Perspectivas**. São Paulo: Instituto Presbiteriano Mackenzie, Fundo Mackenzie de Pesquisa – MACKPESQUISA, 2007.

BELO HORIZONTE. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Definição das propostas de políticas setoriais, projetos e investimentos prioritários. Sedru, Belo Horizonte, maio. 2011, v. 1. 257 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Definição das propostas de políticas setoriais, projetos e investimentos prioritários. Sedru, Belo Horizonte, maio. 2011, v. 2. 202 p.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luisa Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época; v.75; 3 ed.)

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

\_\_\_\_\_. **Política Habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. [on-line] In: Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. Universidade São Judas Tadeu. 2008. Disponível em <[http://ustj.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://ustj.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos Mcidades Programas Urbanos, vol.4. Brasília, nov. 2004. 104 p.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Manual de orientação à elaboração do PLHIS – simplificado para

municípios com população até 20 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas. Ministério das Cidades, Brasília, maio. 2011. 23p.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (Lei 11.124/2005)**. Ministério das Cidades, Brasília, jun. 2013. 180p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de out. 1988.

BRASIL. Lei 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº2 de 24 de agosto de 2006. Dispõe sobre o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 set. 2006.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº24 de 18 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 fev. 2009a.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº30 de 16 de dezembro de 2009. Dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, de que trata a Lei nº11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 dez. 2009b.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº36 de 08 de dezembro de 2010. Dá nova redação ao art. 2º da Resolução nº30, de 16 de dezembro de 2009, no que se refere ao prazo para apresentação dos Planos Habitacionais de Interesse Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 dez. 2010a.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº37 de 08 de dezembro de 2010. Dá nova redação ao parágrafo 3º, do art. 2º, de 24 de agosto de 2006, que dispõe sobre o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 dez. 2010b.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa Nº85 de 28 de dezembro de 2010. Dispõe sobre os prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 dez. 2010c.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa Nº15 de 10 de março de 2011. Dispõe sobre a elaboração e apresentação dos Planos Habitacionais de Interesse Social, de que

trata o art. 12, inciso III, da Lei 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 março. 2011a.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº43 de 5 de julho de 2011. Dá nova redação ao inciso II, do parágrafo 3º, do art. 2º da Resolução nº2, de 24 de agosto de 2006, referente à elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, 22 jul. 2011b.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº48 de 6 de dezembro de 2011. Dá nova redação ao art. 2º da Resolução nº30, de 16 de dezembro de 2009, no que se refere ao prazo para apresentação dos Planos Habitacionais de Interesse Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 dez. 2011c.

BUONFIGLIO, Leda Velloso; BASTOS, Rodrigo Dantas. **O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras**. In: XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2011, Belo Horizonte-MG, GT02 Políticas Públicas Urbanas.

CAETÉ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**: diagnóstico do setor habitacional parte I. Caeté: Deslandes Consultoria, ago 2011a. 178 p.

\_\_\_\_\_. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**: diagnóstico do setor habitacional parte II. Caeté: Deslandes Consultoria, ago 2011b. 155 p.

\_\_\_\_\_. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**: estratégias de ação. Caeté: Deslandes Consultoria, ago 2011c. 91 p.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.496 de 20 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de Caeté-MG e dá outras providências. **Câmara Municipal de Caeté**. Caeté, jun. 2007, 63 p.

CARDOSO, Aduino Lucio. Política habitacional: a descentralização perversa. In: Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Planejamento e Território. Ensaios sobre a desigualdade**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

CARMO, R. R. do; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. **Recomendações e Alternativas para a Provisão Habitacional em Municípios de Pequeno Porte**: Estudo Comparativo de Políticas Habitacionais na Zona da Mata, MG. Relatório de Pesquisa. Viçosa, 2010.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. **A descentralização formal**: o processo de descentralização pós Constituição Federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de; FAGUNDES, A. C. A. ; CARMO, R. R. ; RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne . Panorama da municipalização da política habitacional em pequenos municípios de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** (ANPUR), v. 12, p. 99-117, 2010.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

COSTA, Eduarda Marques da. Cidades Médias: contributos para sua definição. **Revista Finisterra**. Lisboa/Portugal, n. 74, 2002. p. 101-128. Disponível em: <[http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2002-74/74\\_05.pdf](http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2002-74/74_05.pdf) > Acesso em: 25 de maio de 2011.

DENALDI, Rosana. **Política Habitacional e Urbana: avanços e impasses**. [online] In: Política Habitacional e Desenvolvimento Urbano: Cooperação Urbana. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2012. Disponível em <[http://www.phdu.comuv.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36&Itemid=105&jsmallfib=1&dir=JSROOT/Artigos&sort\\_by=name&sort\\_as=d esc](http://www.phdu.comuv.com/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=105&jsmallfib=1&dir=JSROOT/Artigos&sort_by=name&sort_as=d esc)>. Acesso em: 05/11/2012.

FERNANDES, Cássia do Carmo Pires; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos da. Ações e contexto da política nacional de habitação: da fundação casa popular ao programa “Minha Casa, Minha Vida”. In: II Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social – EMAPEGS, 2010, Viçosa-MG. **Anais do II EMAPEGS**. Universidade Federal de Viçosa – UFV, jul 2010, 1º edição, p. 8-21.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

KAGEYAMA, Ângela Antônia. Desenvolvimento territorial do Brasil. Aspectos históricos. In: **Desenvolvimento Rural**. Conceitos e Aplicações ao caso brasileiro. UFRGS, 2008. (Cap.3. p. 85-116).

KLINTOWITZ, Danielle C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do Estado? A experiência recente do Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**. São Paulo, ano XIV, v. 26 n°3/2011, p. 101-120.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Espaciais, 2009, p. 75-84.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativa para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. In: **Urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática**. São Paulo, 1995. p. 14-27.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. **IPEA**, Rio de Janeiro, texto para discussão n° 787, abril 2001.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Governança local e regulação urbana no contexto metropolitano: reflexões a partir do caso belo-horizontino. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. (orgs). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 182-204.

MINAS GERAIS. Lei n° 18.315 de 06 de agosto de 2009. Estabelece diretrizes para a formulação da Política Estadual Habitacional de Interesse Social – PEHIS. **Minas Gerais Diário do Executivo**. Belo Horizonte, ago 2009, 5 p.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. (orgs). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 31-65.

MOURA, Rosa. Trajetória e perspectivas da gestão das metrópoles. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. (orgs). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 102-119.

NOVA LIMA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social: diagnóstico do setor habitacional**. Nova Lima: Fundação Israel Pinheiro, out 2010a. 190 p.

\_\_\_\_\_. **Plano Local de Habitação de Interesse Social: proposta metodológica**. Nova Lima: Fundação Israel Pinheiro, out 2010b. 62 p.

\_\_\_\_\_. **Plano Local de Habitação de Interesse Social:** estratégias de ação. Nova Lima: Fundação Israel Pinheiro, out 2010c. 85 p.

OLIVEIRA, Mara de. **Interlocuções políticas:** alguns espaços legais e legítimos de participação popular na defesa das políticas sociais públicas. 2012. 18p.

PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. Avaliação educacional: o sistema nacional de avaliação da educação básica. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Espaciais, 2009, p. 53-63.

PREMOLI, Marcus Vinícius Zandonadi. **Avaliação de processo em políticas e programas públicos:** o caso do Programa de Microcrédito Nossocrédito – ES. Dissertação (Mestrado). Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2011.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. **Solo urbano e habitação de interesse social:** a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. 2008. Disponível em: [http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/solo\\_urbano\\_e\\_habitacao\\_de\\_interesse\\_social.pdf](http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/solo_urbano_e_habitacao_de_interesse_social.pdf). Acesso em: 05/11/2012.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **IPEA**, Brasília, n. 12, p. 199-210, fev. 2006.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. (orgs). **Planejamento urbano no Brasil:** trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 136-155.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR (Org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana – O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade:** novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. xpp. (Caderno Pólis, 4)

SOUZA, Marcelo Lopes. Os conceitos de planejamento urbano e gestão urbana. In: SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 45-59.

SPOSITO, Maria da Encarnação. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO (org) **Urbanização e Cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente: GASPERR, 2001.

STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro. **A aplicação dos planos diretores e leis de controle do uso e ocupação do solo em cidades de médio porte demográfico, no estado de Minas Gerais, no período 1988-1998**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**, Rio de Janeiro 42 (3): 529-50, maio/jun. 2008.

VAINER, Carlos B. **Cidade de Exceção**. Disponível em <http://pfde.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direito-a-moradia-adequada/artigos/cidade-de-excecao-carlos-vainer>. Acesso em: 22 de novembro de 2011.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: USP, 1999, p. 169-243.

\_\_\_\_\_. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 7 ago. 2005. Disponível para download em: [www.flaviovillaca.arq.br](http://www.flaviovillaca.arq.br)

YÁZIGI, Eduardo. Genética da ideia de plano no Brasil: legados políticos. **Revista do Departamento de Geografia**. São Paulo: FFLCH/USP, n. 10, abr. 1996. p. 91-103.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**. Planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.