

POLÍTICA HABITACIONAL

INTRODUÇÃO AO TEMA:

Entender a questão habitacional como um dos principais elementos que influenciam positivamente ou negativamente no processo de crescimento das cidades, e que interfere sobre as demais áreas do planejamento e dos investimentos públicos, é importante para dedicar a devida atenção a uma parcela quase sempre esquecida da sociedade. Não é à toa que uma das grandes questões de um processo de discussão de políticas urbanas é justamente: “*onde os pobres vão morar?*” (MARICATO, 2010). As respostas a esta pergunta são primordiais para o desenvolvimento sustentável da cidade, perpassando as questões ambientais, os gastos com transportes, os investimentos em infraestrutura, saúde, educação, equipamentos públicos, governança, etc.

As ações na área habitacional não são contabilizadas apenas com a construção da casa, mas também com uma política que abranja diferentes faixas de renda e que atinja diversas necessidades habitacionais: construção de unidades habitacionais, regularização fundiária de áreas ocupadas, oferta de lotes urbanizados, aproveitamento da infraestrutura já existente, assistência técnica, etc.

Existem muitos obstáculos para o planejamento e a execução dos empreendimentos habitacionais de interesse social, o que envolve também uma diversidade de agentes: grandes investimentos financeiros; e, um determinado tempo para a sua concretização.

Entender os procedimentos adotados pelas diferentes instâncias de governo (Federal ou Estadual) e os procedimentos específicos dos agentes responsáveis por repasses e acompanhamento de recursos são exigências para o bom andamento de cada programa. Essa complexidade perpassa diferentes áreas de atuação, bem como as limitações da administração pública, que acabam sendo fatores determinantes para o sucesso de empreendimentos e projetos de interesse social.

Durante as discussões técnicas e comunitárias da Revisão do Plano Diretor de Palmas, diversos assuntos foram tratados referentes ao tema da Política Habitacional, que serão analisados a seguir.

O déficit habitacional e a insuficiência da oferta

Um dos principais problemas pontuados pela comunidade tratou da falta de moradia digna destinada aos mais pobres – e do aumento considerável dos loteamentos irregulares (que serão aprofundados no tema “Regularização Fundiária”).

De acordo com os apontamentos das reuniões comunitárias e setoriais, Palmas está sendo excludente e negligenciando as pessoas sem moradia, o que chama muito a atenção por ser uma cidade tão jovem e que poderia oferecer melhores oportunidades para as classes de menor renda. Junte-se a isto as condições insalubres das moradias em diferentes partes da cidade, em especial nas áreas mais pobres e sem infraestrutura e nem segurança da posse.

Estas percepções gerais da comunidade, apreendidas com base na vivência da cidade real, encontram paralelo quando são buscados os dados da leitura técnica.

O conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se ainda a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como “déficit por reposição do estoque” e “déficit por incremento de estoque” (BRASIL, 2009).

Tabela 01 – Déficit Habitacional ou Quantitativo em Palmas/ 2000 e 2010

	2000		2010	
	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual
Domicílios improvisados	497	1,40	810	1,40
Coabitação familiar	2.007	5,72	3.270	5,72
Residentes em cômodos	1.669	4,76	2.720	4,76
Domicílios rústicos	2.375	6,77	3.870	6,77
TOTAL	6.548	18,65	10.670	18,65

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas – PLHIS. Prefeitura de Palmas, 2010. Com dados da Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informações (CEI), 2000.

As habitações inadequadas não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades. Pelo conceito adotado, são passíveis de serem identificadas somente as localizadas em áreas urbanas. Não são contempladas as áreas rurais que apresentam formas diferenciadas de adequação não captadas pelos dados utilizados. Como inadequados são classificados os domicílios com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação (BRASIL, 2009).

Tabela 02 – Inadequação de moradias ou Déficit Qualitativo em Palmas/ 2000 e 2010

	2000		2010	
	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual
Inadequação fundiária	814	2,37	1.326	2,37
Adensamento excessivo	3.599	10,48	5.865	10,48
Domicílios sem banheiro	4.405	12,82	7.178	12,82
Carentes de infraestrutura	12.830	37,35	20.906	37,35
TOTAL	21.648	63,02	35.275	63,02

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas – PLHIS. Prefeitura de Palmas, 2010. Com dados da Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informações (CEI), 2000.

Outro dado para o planejamento habitacional, de médio e longo prazo, diz respeito ao acréscimo de novas unidades habitacionais a partir da demanda populacional futura – crescimento populacional vegetativo e migratório, formação de novas famílias, etc. - daí a necessidade do Cálculo da Demanda Demográfica e das Necessidades Habitacionais Futuras. No PLHIS de Palmas foi feita uma projeção para o ano de 2020.

Tabela 03 – Estimativa para Demanda Demográfica Futura em Palmas para 2020

Ano	Qnd domicílios estimados	Até 3 SM	De 3 à 5 SM	Total de domicílios de baixa renda	Total do acréscimo de população por novos domicílios entre 2010-2020
2010	57.389	22.961	10.669	33.630	-
2015	68.011	27.211	12.643	39.854	-
2020	78.554	31.429	14.603	46.032	12.402

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas – PLHIS. Prefeitura de Palmas, 2010.

Tabela 04 – Necessidades Habitacionais em Palmas para 2020

Demanda demográfica futura	(+)	12.402
Déficit Habitacional Básico em 2010		10.670
◀ Necessidades Habitacionais	=	23.072

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas – PLHIS. Prefeitura de Palmas, 2010.

Interligado à temática da demanda habitacional, muitos participantes das reuniões comunitárias e setoriais trouxeram questionamentos quanto às dimensões da oferta habitacional, afirmando que as moradias populares construídas eram em número insuficiente. Questionaram também sobre obras de habitação de interesse social que encontravam-se paralisadas ou em ritmo lento para conclusão – obras do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, e PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida.

Os dados da produção habitacional devem ser confrontados com os números do deficit habitacional (2010) e da demanda futura por novas unidades habitacionais (calculada até 2020), para se ter ideia da efetividade da política de habitação do município.

De acordo com a planilha "Oferta Habitacional / Tabela síntese de programas habitacionais", com dados da Secretaria Municipal de Habitação (2017), podem ser feitas algumas ponderações:

- O número de unidade habitacionais contratadas chegou a 7.119 unidade entre os anos de 2005 e 2017 (parte entregue e parte em execução), com um investimento na ordem de R\$ 263.170.821,08 (considerando os valores diretos dos contratos, sem correção monetária do período), sendo 5.477 concluídas e entregues, e restando a conclusão de 1.642 unidades habitacionais;
- No período até 2010 foram concluídas aproximadamente 3.053 unidades habitacionais, e 2.424 entre o período de 2010/2017. O número de unidades produzidas até o ano de 2010 é importante para a análise pois é o ano de referência para o cálculo do deficit habitacional, que chegou a 10.670 unidades habitacionais (PLHIS). Portanto, naquela data, considerando a produção habitacional do período, o deficit habitacional teria reduzido para 7.617 unidades habitacionais – número ainda bastante elevado para ser enfrentado, com a produção de aproximadamente 760 novas unidades habitacionais a cada ano, até 2020;
- Do total de unidade produzidas desde 2010, a maior parte foi decorrente do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) – que teve um total de 2.631 unidades habitacionais contratadas (MCMV 1 e 2), sendo 2.119 já concluídas e entregues, e 512 unidades habitacionais a concluir;
- Tomando os dados disponíveis e o período de 2010 a 2020 (PLHIS), temos uma demanda de aproximadamente 760 unidades habitacionais para enfrentamento do deficit habitacional, acrescidas de mais 1.250 unidades habitacionais ao ano para suprir a demanda demográfica calculada para 2020, ou seja, a necessidade de construção de aproximadamente 2.010 unidade habitacionais ao ano – até 2020;
- Em paralelo, tomamos a produção entre os anos de 2010 a 2017 que chegou a 2.424 unidades habitacionais, ou seja, aproximadamente 347 unidades habitacionais a cada ano.

Esta análise demonstra uma grande incongruência entre a demanda e o que o poder público vem conseguindo suprir, necessitando de novas estratégias para o financiamento e execução dos programas habitacionais.

Por ser uma política bastante onerosa, nota-se a grande dependência de programas federais, estando o município propenso a uma agenda externa de indisponibilidade de recursos. Apesar dos esforços do poder público, ainda há muito o que avançar para conseguir "zerar" o deficit e ter uma previsibilidade de produção habitacional de acordo com a taxa de crescimento da cidade.

A segregação dos mais pobres

De diferentes maneiras, e tratado por diferentes agentes, um assunto que foi trazido à discussão foi quanto à segregação social e espacial dos mais pobres. Esta exclusão é claramente expressa na localização dos conjuntos habitacionais voltados ao público de menor renda e no surgimento – e convivência por parte do poder público – dos loteamentos irregulares periféricos.

Do ponto de vista de alguns dos participantes, os lotes onde são implantados os programas habitacionais são incompatíveis para este uso. Tal afirmação encontra diversas interpretações: incompatíveis quanto ao uso; quanto ao tamanho; quanto a localização; quanto a disponibilidade de infraestrutura e rede de serviços; etc. (AMARAL, 2009) Neste caso específico, um fator determinante quanto à definição dos projetos habitacionais diz respeito ao custo da terra.

O município não detém a posse de glebas de terras para essa finalidade, o que lhe resta são percentuais definidos em lei para áreas públicas – destinadas a equipamentos públicos, áreas verdes, etc. Em alguns casos a prefeitura realiza a alteração do uso do solo, destinando terrenos para projetos habitacionais – de preferência que permitam um maior adensamento e um melhor aproveitamento do lote.

Nos programas habitacionais mais recentes, principalmente no Programa Minha Casa Minha Vida, a definição da localização dos empreendimentos habitacionais é feita pela própria construtora, uma vez que o programa permite a compra e urbanização das áreas onde serão implantadas as unidades habitacionais. O empreendedor busca terras cujos valores estejam enquadrados nas suas expectativas de custos e lucros, priorizando aquelas áreas de menor valor, mas localizadas nas áreas periféricas da cidade.

A maior parte dos projetos habitacionais desenvolvidos na cidade foram localizados nas áreas periféricas, decorrente da menor valorização de terras e de ocupações populares desenvolvidas nesses locais. Se por um lado o valor da terra é menor do que em áreas centrais, sendo pago dentro dos limites orçamentários do programa habitacional definido, o poder público terá outros custos para arcar, para dar a devida habitabilidade e urbanidade a estes locais: custos com infraestrutura adicional; novos equipamentos públicos; transporte, etc.

Já a população atendida deverá arcar com outros custos que muitas vezes nem são considerados: maior distanciamento das oportunidades de emprego; maior quantidade de horas gastas para acessar as benesses do centro da cidade – comércio, educação, lazer, etc.

A falta de oferta de terra urbanizada

A falta de áreas destinadas a moradias populares e a especulação imobiliária foram temas apontados durante as consultas públicas do processo de revisão do plano diretor. O acesso à terra volta ao centro do debate, sendo um “nó” difícil de ser desatado (MARICATO, 2011).

Podemos analisar que a oferta de terra urbanizada e regularizada seria uma política pública a ser desenvolvida pela Prefeitura e/ou pelo Governo do Estado que teria efetividade ao enfrentamento da questão habitacional no município. A maior parte dos assentamentos informais encontrados no território do município – na área urbana ou rural – não foram advindos de ocupações espontâneas, e sim da organização de loteamentos informais e da venda dos terrenos – sem segurança de posse e sem infraestrutura.

Uma parte das famílias teriam algum recurso a investir desde que os valores fossem condizentes com sua renda, ou que houvesse algum tipo de subsídio. Esta realidade pode ser vista no Distrito de Luzimangues, município de Porto Nacional, próximo à capital (PINTO, 2012). Nesta localidade vem sendo produzidos e comercializados terrenos com infraestrutura e a devida documentação, a preços que os trabalhadores conseguem pagar. O mesmo não vem sendo feito em Palmas, onde os vazios urbanos permanecem intocados à espera de uma maior valorização.

Outro problema que foi levantado foi quanto a falta de mecanismos que reservem parte da porção das glebas a serem parceladas para habitação de interesse social – instrumento conhecido também como “cota de solidariedade”, instituído em planos diretores de outros municípios. Este mecanismo não é de todo estranho à política urbana de Palmas, uma vez que na Lei nº 468, de 06 de janeiro de 1994, já havia a previsão da transferência de 12% (doze por cento) dos lotes residenciais do patrimônio do Município, a serem utilizados pelo seu Programa Habitacional (art. 53). Este mecanismo foi revogado pela Lei Complementar nº 38, de 27 de julho de 2001. Considerando os loteamentos aprovados desde então, a Prefeitura perdeu aproximadamente 25.000 (vinte e cinco mil) lotes, que seriam reservados para habitação de interesse social.

A reserva de áreas para habitação social tem previsão também com a utilização das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, definidas no Plano Diretor Participativo (PALMAS, 2007), e que necessitam passar por reformulação. Dentre as ZEIS criadas para fins de regularização fundiária, apenas duas foram regulamentadas – Santo Amaro e Canaã. As demais áreas, apesar de estarem em processo de regularização, ainda não possuem um instrumento específico para definir suas diretrizes. O mesmo se aplica para as ZEIS de áreas vazias que foram reformuladas e suprimidas durante o processo de aprovação da lei, comprometendo o alcance do instrumento.

Apesar da aplicação de diferentes instrumentos jurídicos, urbanísticos e fiscais, não se conseguiu interferir no valor da terra ou ampliar o parcelamento e a oferta de lotes urbanizados, dificultando a compra por parte de famílias de menor renda. Sem uma solução habitacional adequada e sem acesso a loteamentos formais a população de baixa renda vem recorrendo às ocupações irregulares.

Desafios da governança e da participação popular

Apesar das muitas demandas acumuladas, alguns avanços são notados na execução da política habitacional do município. Um deles refere-se à questão institucional, havendo desde 2005 a consolidação de um órgão específico para sua execução. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH, foi criada com o objetivo de coordenar os programas e projetos habitacionais do município, até então inexistentes ou desconexos em várias secretarias. Também foi criado um Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, e instituído o seu Conselho Gestor – de caráter deliberativo.

A estrutura foi desenhada com o intuito de somar esforços à construção de uma política urbana, visando uma maior efetividade das ações no âmbito habitacional e do desenvolvimento urbano. Atualmente o município conta com uma Secretaria de Habitação – SEHAB, com pessoal técnico qualificado no planejamento e execução dos programas habitacionais.

Foi instituído no município um Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (PALMAS, 2010), com um diagnóstico das problemáticas habitacionais e um plano de ação. O PLHIS acabou não sendo posto em prática pelo poder público e pela sociedade, sendo pouco conhecido o seu conteúdo, metas e programas. O plano necessita ser incorporado ao dia a dia das secretarias afins à temática de HIS, passando pela constante análise dos Indicadores, monitoramento, avaliação, atualização e revisão.

Com relação à governança há ainda a cobrança por parte da população de mais transparência das ações e proximidade com as famílias a serem atendidas. No primeiro caso pode-se citar a melhoria constante e o controle social do processo de Cadastro Habitacional, que segue as normas mais atuais dos programas habitacionais, procedimentos para classificação ou sorteio, etc. Um problema detectado pela equipe técnica é que muitas famílias não atualizam os dados constantes no cadastro, que atualmente chega a mais de 25 mil famílias, porém, destas, aproximadamente 8.500 famílias estão aptas para receber benefícios de programas habitacionais.

Já no segundo caso estuda-se a possibilidade de diversificar as soluções habitacionais, com a implantação de outros programas, como, por exemplo, um projeto de Assistência Técnica e Social às famílias que residem em situação subnormal ou que queiram fazer melhorias nas suas residências – enfrentando outros componentes do déficit habitacional, sem focar apenas na produção de novas unidades habitacionais.

São necessidades apontadas no próprio PLHIS de Palmas, trabalhando com o incremento e ampliação da política habitacional de interesse social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Francisco Otaviano do. **Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins: Uma análise a partir dos programas habitacionais no período de 2000 a 2008.** Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2009.

BRASIL. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília: Ministério das Cidades e Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da cidade periférica**. In O Estatuto da Cidade: comentado, organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas – PLHIS**. Palmas, 2010.

_____. Lei nº 468, de 06 de janeiro de 1994.

_____. Lei Complementar nº 38, de 27 de julho de 2001.

_____. Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007.

PINTO, Lúcio Milhomem Cavalcante. **Luzimangues: Processos Sociais e Política Urbana na Gênese de uma “Nova Cidade”**. Palmas: UFT, 2012.

RELATÓRIO PRELIMINAR