



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

ELISÂNGELA COSTA DE ARAUJO

**PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
(PLHIS) EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE 1,
PERTENCENTES À ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO
VALE DO IVAÍ (AMUVI):
LIMITES E DESAFIOS**

ELISÂNGELA COSTA DE ARAUJO

**PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
(PLHIS) EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE 1,
PERTENCENTES À ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO
VALE DO IVAÍ (AMUVI):
LIMITES E DESAFIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina-UEL como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Almeida Cordeiro

Londrina
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do
Sistema de Bibliotecas da UEL

P712 COSTA DE ARAUJO, ELISÂNGELA
PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS) EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE 1, PERTENCENTES À ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO IVAÍ (AMUVI): LIMITES E DESAFIOS / ELISÂNGELA COSTA DE ARAUJO. - Londrina, 2020. 207 f.

Orientador: SANDRA MARIA ALMEIDA CORDEIRO. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2020. Inclui bibliografia.

1. Política Habitacional. SNHIS. PLHIS. Planejamento urbano. Gestão pública. - Tese. I. ALMEIDA CORDEIRO, SANDRA MARIA. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36

ELISÂNGELA COSTA DE ARAUJO

**PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS)
EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE 1, PERTENCENTES À
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO IVAÍ (AMUVI):
LIMITES E DESAFIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina-UEL como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Almeida
Cordeiro
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Eliane Christine Santos de Campos
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Ideni Tereza Antonello
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Londrina, 30 de abril de 2020

Dedico este trabalho aos meus amados *pais Walter e Manoelina*, meus primeiros educadores e principais incentivadores em todos os projetos de minha vida. Minha eterna gratidão!

À minha amada avó *Cecília*, in memória, minha referência de fé e resiliência, meu eterno amor!

AGRADECIMENTOS

Sem dúvida há tempo para plantar e tempo para colher! O solo muitas vezes é pedregoso; o Sol queima a pele; o inverno enrijece corpos cansados; e as lágrimas insistem em cair; mas não nos damos por vencidos: fortalecemo-nos e retomamos a caminhada diária!

Em Deus busco o refúgio a cada dia e a ELE agradeço pela minha vida, por me impulsionar nos momentos de incertezas; por trazer à minha mente clareza e discernimento para enfim cumprir mais uma etapa de minha existência.

Aos meus pais Walter e Manoelina, obrigada por compreenderem meus momentos de isolamento e ausência familiar, apoiando-me incondicionalmente.

À minha amada avó, Cecília Cândida de Araujo, sua ausência física nunca apagará seus ensinamentos. A Senhora será para mim sempre um exemplo de vida.

À minha orientadora, Profa. Dra. Sandra Cordeiro, obrigada por compartilhar seu saber, pela paciência, pela atenção e pela dedicação. Tenha certeza de que sempre guardarei em minha memória seu exemplo de profissional e ser humano!

À Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, grata pelo crescimento profissional e oportunidade de me debruçar sobre o tema deste trabalho. Em especial, às minhas colegas de profissão e queridas amigas: Carmen Lúcia, Fátima Araújo e Vera Muller, por nossas indagações sobre o cotidiano. E à Bernadeth Dickow, cuja convicção de ideias e profissionalismo serviram-me de exemplo.

À Universidade Estadual de Londrina – UEL, instituição de minha formação profissional na década de 1990, e onde agora, com imenso sentimento de alegria, concretizo mais uma etapa na busca pelo aprimoramento do conhecimento.

Aos municípios da AMUVI, gestores, profissionais e colegas, pelos laços de amizade estabelecidos durante décadas. Sem dúvida essa parceria foi primordial para os resultados deste trabalho.

ARAUJO, Elisângela Costa de. Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em municípios de pequeno porte 1, pertencentes à Associação dos Municípios do Vale do Ivaí (AMUVI): limites e desafios. 2020. 207 f. Dissertação de Mestrado em Serviço Social (Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2020.

RESUMO

Esta pesquisa apresenta os resultados da investigação sobre a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS Simplificado, nos municípios de Califórnia e Jardim Alegre, ambos integrantes da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí (AMUVI). Do surgimento das cidades ao processo de urbanização sob um contexto de industrialização tardia, a Política Habitacional brasileira é marcada historicamente pela contradição entre o enfrentamento de crises econômicas e a luta pelo direito a uma moradia. Em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) encontrou um cenário sociopolítico favorável para romper com práticas sazonais e tornar-se pauta relevante do planejamento estatal. Em 2005, com a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), houve como proposta o planejamento habitacional sob uma gestão descentralizada e participativa, inserindo estados e municípios como coadjuvantes no processo de elaboração e implementação de suas políticas habitacionais locais. Assim, o Plano Nacional de Habitação, e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS configuram-se como instrumentos norteadores de planejamento e implementação de uma política habitacional exequível, prevendo a garantia de recursos para operacionalização de ações regionalizadas. O objetivo desta dissertação é analisar a materialização do PLHIS Simplificado como instrumento contributivo para o planejamento e operacionalização da política habitacional nos municípios de Califórnia e Jardim Alegre. A metodologia adotada consistiu em revisão bibliográfica sobre o tema e pesquisa documental; tendo por fonte principal os Planos citados. Para corroborar com os dados quantitativos, utilizou-se concomitantemente a observação empírica, por meio de visitas aos municípios pesquisados, mediante contato pessoal com sujeitos envolvidos tanto na elaboração do PLHIS, como na participação junto aos Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social. A análise dos dados foi baseada no método dialético de investigação. Os resultados obtidos nesta pesquisa apontaram que os PLHIS Simplificados: cumpriram com as exigências junto ao SNHIS, porém, ainda não ecoaram como instrumentos de planejamento contributivos para condução e operacionalização da política habitacional local, devido às limitações estruturais de ordem administrativa, técnica, econômica e política dos municípios de pequeno porte. Os desafios para sua implementação reverberam: a forma de gestão descentralizada do Estado brasileiro, que compulsoriamente transfere responsabilidades aos seus entes, contudo, persiste no trato permissivo e clientelístico de repasse de recursos; aliado ao caráter mercadológico da política habitacional em detrimento à moradia como direito social universal; o qual, mesmo sob o avanço de instrumentos legais alcançados nesse século, o atual Sistema ainda não foi capaz de atingir.

Palavras-chave: Política Habitacional. SNHIS. PLHIS. Planejamento urbano. Gestão pública.

ARAUJO, Elisângela Costa de. Local Housing Plans of Social Interest (PLHIS) in small municipalities 1, belonging to the Association of Municipalities of Vale do Ivaí (AMUVI): limits and challenges. 2020. 207 pp. Master Thesis in Social Work (Postgraduate Program in Social Work and Social Policy) - Londrina State University, Londrina. 2020

ABSTRACT

This research presents the results of the investigation on the elaboration of the Local Housing Plans of Social Interest - Simplified PLHIS, in the municipalities of California and Jardim Alegre, both members of the Association of Municipalities of Vale do Ivaí (AMUVI). From the emergence of cities to the process of urbanization under a context of late industrialization, the Brazilian Housing Policy is historically marked by the contradiction between facing economic crises and access to the right to housing. In 2004, the National Housing Policy (PNH) found a favorable socio-political scenario to break with seasonal practices and became a relevant agenda of state planning. In 2005, with the establishment of the National System of Social Interest Housing (SNHIS), it was proposed the housing planning under a decentralized and participative management, inserting states and municipalities as assistants in the process of elaboration and implementation of their local housing policies. Thus, the National Housing Plan, and the Local Housing Plans of Social Interest - PLHIS are configured as guiding instruments for planning and implementing a feasible housing policy, providing the guarantee of resources for the operationalization of regionalized actions. The objective of this dissertation was to analyze the stratification of Simplified PLHIS as a contributing instrument for the planning and operationalization of housing policy in the municipalities of California and Jardim Alegre. The adopted methodology consisted of a bibliographic review about the subject and documental research, with the upper mentioned Plans as the main research source. In order to corroborate to the quantitative data, it was concomitantly used empirical observation, through visits to the surveyed municipalities, through personal contact with subjects involved in the preparation of PLHIS, as well as participation at the Municipal Housing Councils of Social Interest. Data analysis was based on the dialectical method of investigation. The results obtained in this research showed that the Simplified PLHIS: fulfilled the SNHIS requirements, but have not yet attended as contributory planning tools for conducting and operationalizing local housing policy, due to structural limitations of administrative, technical, economic and political power of small municipalities. The challenges for its implementation reverberate: about the decentralized management of the Brazilian State, which compulsorily transfers responsibilities to its entities, but persists in the permissive and exchangeable treatment of resources transferring; allied to the market character of housing policy over housing as a universal social right; which, even under the advancement of legal instruments achieved in this century, the present system has not yet been able to achieve.

Key words: Housing Policy. SNHIS. PLHIS. Urban planning. Public administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Quadro comparativo de conteúdo diagnóstico do PLHIS Simplificado e completo	23
Figura 2 -	Linha do tempo da evolução da política habitacional no Brasil.....	80
Figura 3 -	Organograma da Política Nacional de Habitação	83
Figura 4 -	Gestão descentralizada do Sistema Nacional de Habitação	85
Figura 5 -	Condicionalidades para acesso aos recursos do FNHIS	95
Figura 6 -	Etapas para elaboração do PLHIS.....	96
Figura 7 -	Conteúdo do PLHIS Simplificado.....	98
Figura 8 -	Mesorregiões geográficas do Estado do Paraná de 1989 a 2011..	104
Figura 9 -	Regiões geográficas intermediárias do Estado do Paraná a partir de 2017	105
Figura 10 -	Municípios da AMUVI e regiões imediatas: Apucarana e Ivaiporã.....	109
Figura 11 -	Escritórios Regionais da COHAPAR no Estado do Paraná	114
Figura 12 -	Localização do município de Califórnia – BR 376.....	134
Figura 13 -	Ocupação urbana do município de Califórnia: décadas de 1940 a 1990.....	135
Figura 14 -	Macrozoneamento urbano do município de Califórnia.....	136
Figura 15 -	Georreferenciamento do Loteamento Irregular Beira Rio	149
Figura 16 -	Localização do município de Jardim Alegre – PR 466.....	157
Figura 17 -	Georreferenciamento Favela da PR 466	169
Figura 18 -	Georreferenciamento Favela Nossa Senhora do Rocio.....	170
Figura 19 -	Georreferenciamento área disponível pública estadual para habitação	173
Figura 20 -	Georreferenciamento áreas de ZEIS ocupadas em Jardim Alegre	174

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População rural e urbana por regiões brasileiras, em 2010.....	50
Gráfico 2 - Evolução da população urbana e rural no Brasil, entre 1960 a 2010.....	51
Gráfico 3 - Grau de urbanização paranaense.....	102
Gráfico 4 - Distribuição populacional dos municípios paranaense	103
Gráfico 5 - Distribuição populacional dos municípios da AMUVI	108
Gráfico 6 - Adesão de municípios ao SNHIS período de 2007-2011.....	121
Gráfico 7 - População ocupada de Califórnia, segundo atividade econômica em 2010.....	137
Gráfico 8 - População ocupada de Jardim Alegre, segundo atividade econômica em 2010.....	158

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Produto Interno Bruto – Paraná – 1º Trimestre de 2019.....	101
Quadro 2 - Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Paraná.....	105
Quadro 3 - Região imediata de Apucarana e municípios de abrangência.....	110
Quadro 4 - Região imediata de Ivaiporã e municípios de abrangência.....	111
Quadro 5 - Produção habitacional COHAPAR entre 1967-2010.....	114
Quadro 6 - Modalidades de financiamento COHAPAR.....	115
Quadro 7 - População segundo faixa de rendimento mensal domiciliar percapita em salários mínimos no Paraná: 2008, 2018 e estimativa para 2023.....	117
Quadro 8 - Cumprimento das exigências do SNHIS ano 2018-2019.....	122
Quadro 9 - Produção habitacional do município de Apucarana de 2011-2018.....	125
Quadro 10 - Grupo I – Municípios com população entre 2.453 a 8.855 habitantes.....	128
Quadro 11 - Grupo II – Municípios com população entre 10.164 a 31.812 habitantes.....	129
Quadro 12 - Conteúdo do PLHIS Simplificado.....	132
Quadro 13 - Cumprimento das exigências do SNHIS – Califórnia.....	138
Quadro 14 - Seção II – Artigo 5º da Lei n. 1.324/2010 e Lei n. 1.777/2019.....	143
Quadro 15 - Composição do Conselho Gestor do FMHIS 2015 e 2019.....	145
Quadro 16 - Quanto à demanda habitacional de Califórnia por faixa de renda.....	150
Quadro 17 - Modalidades de financiamento pela COHAPAR em Califórnia.....	152
Quadro 18 - Parte IV – Estratégias de ação – PLHIS Simplificado Califórnia....	153
Quadro 19 - Parte V – Limites e potencialidades – PLHIS Simplificado Califórnia.....	154
Quadro 20 - Cumprimentos das exigências do SNHIS – Jardim Alegre.....	160
Quadro 21 - Lei n. 173/2008 e alterações pela Lei n. 111/2011 – FMHIS.....	164
Quadro 22 - Composição do Conselho Gestor do FMHIS em 2011 e 2017.....	165
Quadro 23 - Quanto à demanda habitacional de Jardim Alegre por faixa de renda.....	171

Quadro 24 - Modalidades de financiamento pela COHAPAR em Jardim Alegre.....	172
Quadro 25 - Parte IV – Estratégias de ação – PLHIS Simplificado Jardim Alegre	175
Quadro 26 - Parte V – Limites e potencialidades – PLHIS Simplificado de Jardim Alegre.....	177
Quadro 27 - Síntese da caracterização urbana de Califórnia e Jardim Alegre ..	179

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMP	– Associação dos Municípios do Paraná
AMUVI	– Associação dos Municípios do Vale do Ivaí
ANSUR	– Articulação Nacional do Solo Urbano
BNH	– Banco Nacional de Habitação
CADÚNICO	– Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEF	– Caixa Econômica Federal
CGFGTS	– Conselho Gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CGFLHIS	– Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social
CGFMHIS	– Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
CGFNHIS	– Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CNBB	– Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNM	– Confederação Nacional dos Municípios
COHAPAR	– Companhia de Habitação do Paraná
EAD	– Educação à Distância
FAMERJ	– Federação de Associações dos Moradores do Rio de Janeiro
FAR	– Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	– Fundo de Desenvolvimento Social
FASE	– Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FGTS	– Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIESP	– Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FJP	– Fundação João Pinheiro
FMHIS	– Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS	– Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	– Fórum Nacional de Reforma Urbana
HIS	– Habitação de Interesse Social
IAB	– Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	– Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH-M	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPARDES	– Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MC	– Ministério das Cidades
MDR	– Ministério do Desenvolvimento Regional
OGU	– Orçamento Geral da União
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PDP	– Plano Diretor Participativo
PEHIS-PR	– Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná
PIB	– Produto Interno Bruto
PLANASA	– Plano Nacional de Saneamento
PLANHAB	– Plano Nacional de Habitação
PLHIS	– Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	– Programa Minha Casa, Minha Vida
PNH	– Política Nacional de Habitação
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	– Plano Plurianual
SBPE	– Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEHAD	– Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Econômico
SERFHAU	– Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	– Sistema Financeiro de Habitação
SISPEHIS-PR	– Sistema de Informações de Necessidades Habitacionais do Paraná
SNH	– Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	– Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SRHU	– Seminário de Habitação e Reforma Urbana
ZEIS	– Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 A CIDADE E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO	31
2.1 O TEMA CIDADE: QUESTÕES INTRODUTÓRIAS	32
2.2 A CIDADE MERCADO E O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA	38
2.3 CIDADES BRASILEIRAS E O CONTEXTO DE URBANIZAÇÃO	44
3 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A QUESTÃO DA MORADIA	52
3.1 A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO.....	53
3.2 A LUTA PELA REFORMA URBANA NO BRASIL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	64
3.3 O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA	71
4 A POLITICA HABITACIONAL BRASILEIRA NO SÉCULO XXI	75
4.1 A QUESTÃO HABITACIONAL BRASILEIRA.....	76
4.2 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	81
4.3 A GESTÃO DESCENTRALIZADA E O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – SNHIS	86
4.4 A PROPOSTA DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL SIMPLIFICADO	94
4.5 O CONTEXTO REGIONAL DO ESTADO DO PARANÁ.....	99
4.5.1 A Associação dos Municípios do Vale do Ivaí – AMUVI.....	107
4.5.2 O papel da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR	112
5 PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS PERTENCENTES À ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO IVAÍ – AMUVI	120
5.1 CONSTRUÇÃO DOS EIXOS DE ANÁLISE DO PLHIS SIMPLIFICADO.....	126
5.2 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CALIFÓRNIA	133
5.2.1 Análise do PLHIS Simplificado de Califórnia	137

5.2.1.1 Parte I – Dinâmica institucional e social	139
5.2.1.2 Parte II – Necessidades habitacionais.....	148
5.2.1.3 Parte III – Oferta habitacional, programas e projetos habitacionais	151
5.2.1.4 Parte IV – Estratégias de ação.....	153
5.3 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JARDIM ALEGRE	156
5.3.1 Análise do PLHIS Simplificado de Jardim Alegre	159
5.3.1.1 Parte I – Dinâmica institucional e social	161
5.3.1.2 Parte II – Necessidades habitacionais.....	168
5.3.1.3 Parte III – Oferta habitacional, programas e projetos habitacionais	171
5.3.1.4 Parte IV – Estratégias de ação.....	175
5.4 SÍNTESE DAS ANÁLISES DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL SIMPLIFICADO DE CALIFÓRNIA E JARDIM ALEGRE.....	179
CONSIDERAÇÕES FINAIS	190
REFERÊNCIAS.....	196

1 INTRODUÇÃO

“É certo ser frequente a miséria abrigar-se em vielas escondidas, embora próximas aos palácios dos ricos [...]” (ENGELS, 2008).

Essa afirmação de Engels (2008), ao tratar sobre a precária condição social da classe trabalhadora em plena Revolução Industrial na Inglaterra e o problema da habitação em meio ao processo de industrialização e urbanização das cidades europeias no século XIX, configura-se ainda como tema recorrente no século XXI, sendo perfeitamente oportuna a reflexão sobre a realidade dos países latinos, em especial do Brasil, frente às particularidades contidas em sua formação social e política.

Em um país cuja industrialização tardia conviveu concomitantemente com a manutenção do latifúndio improdutivo, uma significativa parcela da população urbana é excluída do direito à cidade, principalmente à moradia.

Práticas de investimentos públicos urbanos são forjadas por interesses diversos, as quais, segundo Maricato (2006), são orientadas pelo mercado imobiliário com foco na valorização imobiliária; definidas pela visibilidade do marketing urbano e pela relação clientelística, de forma que esta última não ocorre apenas entre entes governamentais, respondendo a interesses eleitorais, mas correspondem também a interesses privados.

Por conseguinte, ao analisar-se nas cidades o processo de urbanização brasileiro, este não deve ser considerado homogêneo e genérico, mas sim, segundo Costa (2015) essencialmente desigual e excludente, materializado em diferentes formas e intensidades de ordem socioeconômica e cultural; de direitos e de poder entre indivíduos, famílias e grupos sociais; tanto no acesso à terra e à habitação, quanto a oportunidades de acesso ao trabalho e serviços; criando-se limites tanto no planejamento, como na socialização dos elementos urbanos, ou seja, do direito à cidade.

O enfrentamento destas questões remete a elementos com aparente contradição entre a conquista de políticas regulatórias no horizonte da universalização de direitos e a realidade cotidiana de sua violação, dentre esses, o direito à moradia.

A temática habitacional tem acompanhado minha atuação profissional há mais de duas décadas, suscitando o interesse pela compreensão aprofundada

quanto ao planejamento e a operacionalização dessa política setorial que, a priori, apresenta-se como um valor de uso social e emancipatório.

Entretanto, ela é expressa em meio ao um modelo de cidade desigual, cujo objetivo é cumprir seu papel na expansão do capitalismo brasileiro, sob uma dinâmica urbana fundada na acumulação da riqueza patrimonial.

O Estado, agente atuante nesse processo, busca regular e diminuir os efeitos negativos do acesso discriminatório aos equipamentos urbanos, por meio de políticas urbanas.

Segundo Lojkine (1997), há assim respostas à necessidade de socializar as forças produtivas potencializadas no âmbito das cidades.

A socialização estatal da reprodução da força de trabalho, bem como da reprodução dos meios de comunicação e de aglomeração espacial, conservará, pois, todas as taras da relação social capitalista. Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital. (LOJKINE, 1997, p. 193).

A política urbana e a política habitacional brasileira são historicamente marcadas por uma trajetória fragmentada por intervenções sazonais e limitadas, aliadas a uma política econômica de Governo e não a uma política efetiva de Estado; não se configurando como pauta relevante do planejamento estatal, logo, dissociando-se de uma prática articulada entre ambas.

Com a Constituição Federal de 1988, o novo pacto federativo de natureza descentralizada atribui aos municípios brasileiros responsabilidades e expectativas quanto às possibilidades de construção de processos democráticos para gestão das cidades, orientados sob a participação social, os quais correspondem aos ideais republicanos de justiça distributiva e democracia participativa.

Ressalta-se, entretanto, de que essa estrutura de autonomia política não afastou de seus entes federados as expressivas desigualdades de ordem social, política, econômica e administrativa, acirradas por uma municipalização compulsória. Em particular, referente aos municípios, estes são os primeiros a terem contato com a população, para a qual se faz necessário apresentar respostas concretas às suas demandas.

A criação do Estatuto da Cidade¹, em 2001, e no ano de 2003, a criação do Ministério das Cidades são marcos relevantes, com os quais se vislumbrava uma nova roupagem a partir de parâmetros substanciais para o desenvolvimento de uma política urbana descentralizada, nesta inclusa a política habitacional.

Ambos são resultantes de um longo período de lutas e pressão realizadas pelos movimentos sociais, culminando no ano de 2004, com a aprovação da Política Nacional de Habitação² (PNH) pelo Conselho das Cidades. Sua regulamentação complementar, por força de Lei³, ocorreu no ano da 2ª Conferência Nacional das Cidades, a qual dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituindo o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS).

A proposta de retomada do planejamento estatal para o setor habitacional, a partir de 2005, sob a égide de um plano nacional que finalmente oportunizasse a possibilidade de traçar a médio e a longo prazos uma política pública que correspondesse às demandas locais, respeitando suas particularidades, foi recepcionada por estados e municípios com entusiasmo.

Caracterizados como agentes descentralizados, estados, municípios e Distrito Federal sob o discurso do Estado, foram convidados a aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), tendo como condicionante o recebimento de repasse de recursos financeiros para a operacionalização da política habitacional local.

O produto dessa adesão instituiu aos agentes descentralizados, nos três níveis de governo, o compromisso de constituírem seus Planos Locais (Estadual e Municipal), por meio do princípio democrático e participativo, com a criação de seus Conselhos (Estadual e Municipal); bem como a constituição de um Fundo Local (Estadual e Municipal) de natureza contábil específico para Habitação de Interesse Social.

Inicialmente, essa estrutura organizacional se apresenta como familiar aos municípios, pela existência de modelos anteriormente adotados por políticas de

¹ Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001.

² O PLANHAB tem como objetivo estruturar uma estratégia para enfrentar a questão habitacional e urbana, um dos mais dramáticos problemas sociais, buscando articular uma política de inclusão com o desenvolvimento do país. (BRASIL. PLANHAB. Brasília, 2009, p.10).

³ Lei n. 11.124 de 16 de junho de 2005. Projeto de lei e iniciativa popular que prevê dentre outros o repasse de recursos não onerosos para estados e municípios para a efetivação de projetos habitacionais voltados à população de baixa renda.

assistência social e saúde. Todavia, para sua implementação sob o modelo de descentralização, responsabilidades devem ser impostas aos agentes descentralizados, implicando em desafios para sua operacionalização principalmente aos municípios de pequeno porte⁴; em razão tanto do tradicional tratamento secundário dispensado pelos agentes públicos à questão urbana e habitacional, como pelas suas limitações estruturais administrativas, técnicas e financeiras.

Essas inquietações permeiam o meu cotidiano profissional como assistente social junto à Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, convergindo em meu interesse em aprofundar-me sobre a centralidade do tema planejamento urbano e política habitacional, em específico sobre os instrumentos legais e operativos advindos com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, em 2005.

Caracterizada como agente executora do estado para a política habitacional aliada aos objetivos do Plano Nacional de Habitação, a Companhia participou ativamente da etapa de mobilização junto aos municípios paranaenses, impulsionando-os à participação em oficinas de capacitações técnicas promovidas pelo então Ministério das Cidades, para elaboração do PLHIS, à nível municipal.

O exercício profissional desenvolvido na Companhia, por meio do Escritório Regional de Apucarana, com atividades de assessoria técnica a gestores e técnicos municipais para o cumprimento das exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), remetia a relatos sobre as dificuldades e limitações locais de ordem administrativa e operativa na elaboração dos planos, bem como a garantia de recursos não onerosos para concretização de programas habitacionais condizentes com a demanda local, em especial aos municípios de pequeno porte 1; ou seja, aqueles com população de até 20 mil habitantes, representados por 78,2% (312) dos 399 municípios paranaenses. (PEHIS-PR, 2012⁵).

⁴ Não foi encontrado um consenso na literatura sobre o conceito de municípios de pequeno, médio e grande porte. Nesta pesquisa adotou-se como referência à classificação de municípios realizada pelo IBGE Censo 2010 sobre dados populacionais: município de pequeno porte 1: até 20.000 habitantes; município de pequeno porte 2: 20.001 até 50.000 habitantes; município de médio porte: 50.001 até 100.000 habitantes; município de grande porte: 100.001 até 900.000 habitantes.

⁵ Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná – PEHIS-PR, elaborado pela Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, no ano de 2012.

O enfoque ao estudo dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS se faz relevante em razão do cenário social, político e econômico vivenciado no Brasil na última década, tendo como marco a criação do Ministério das Cidades.

A exigência para elaboração do PLHIS segundo um formato padronizado, aliado à fixação de prazos, condicionando, porém, não garantindo efetivamente o repasse de recursos aos entes federados mascara diferenças locais, minimiza diferentes contextos políticos, institucionais e administrativos e prejudica as propostas e estratégias exequíveis para materialização da política habitacional local.

Assim, o PLHIS, proposto como um instrumento para operacionalização da política habitacional descentralizada e participativa proporciona um rol de elementos passíveis de análise crítica, tendo de um lado o Estado, expresso por um cenário de força de lutas da sociedade, e de outro a habitação, expressa constitucionalmente como direito social.

Essa lógica, a exemplo da obrigatoriedade de cumprimento legal dos planos diretores para municípios acima de 20 mil habitantes, o qual segundo Villaça (1999), em sua maioria não explicitam às realidades municipais e nem apontam propostas para um planejamento permanente, é observada no PLHIS, em particular ao que se refere a municípios de pequeno porte¹.

A elaboração dos Planos tem sido limitada à descrição de diretrizes gerais, em regra geral, desvinculadas de uma articulação entre as políticas públicas existentes e, principalmente, das reais condições concretas das administrações em operacionalizá-los.

Essa dissociação entre planejamento e gestão territorial é apontada no diagnóstico das condições habitacionais, juntamente com sua relação com o processo de urbanização brasileiro,

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. MINISTÉRIO DAS CIDADES. PNH. Brasília, 2004, p. 21).

Outra questão relevante relaciona-se à capacidade institucional dos municípios brasileiros em gerir programas habitacionais. Um estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole, em 2007, sobre a capacidade administrativa, o

déficit e a efetividade na política habitacional, enfatiza essa problemática⁶; chamando a atenção para a existência, em contrapartida, de uma elite de cidades providas de capacidade administrativa suficientemente desenvolvida para produzirem políticas participativas e descentralizadas.

Esta realidade, porém, está distante dos municípios de pequeno porte 1, principalmente ao se considerar a construção patrimonialista do Estado brasileiro, cuja desigualdade social das cidades origina-se nas formas de organização da sociedade, configurando-se em interesses públicos e privados. (BONDUKI, 2008).

Um ponto ao qual cabe destaque é a dependência econômica e social, além de político-administrativa, entre os municípios de pequeno porte 1 em relação às regiões imediatas, polos e intermediárias⁷, as quais se encontram geograficamente agrupadas.

Associam-se a essa dependência não apenas a utilização de serviços públicos para atendimento a demanda populacional, em particular da área de saúde, por meio de consórcios municipais; como, concomitantemente, a inter-relação do mercado de trabalho em razão da proximidade territorial.

A proposta do ente federal para a adesão por parte dos entes estaduais e municipais ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) não se configurou em obstáculo. Até dezembro de 2010, segundo dados do Ministério das Cidades, todos os estados brasileiros haviam aderido ao SNHIS, e, do total de 5.565 municípios do país, 97% (5.370) desses efetivaram sua adesão.

Entretanto, quanto à elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), dados apontam que no mesmo período, dos 1.525 municípios que haviam acessado recursos do SNHIS para elaboração de seus Planos, apenas 114 (7,5%) foram concluídos.

Para garantir a elaboração de um maior número possível de Planos junto aos municípios da federação, o Ministério das Cidades⁸ propôs, a partir de 2010, o

⁶ Problemática esta já apontada em estudo desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole em 2007, sobre Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional. (BRASIL, 2011, p.8).

⁷ A caracterização geográfica de regiões imediatas e regiões intermediárias no Brasil passou a ser utilizada em 2017, após estudo realizado pelo IBGE sobre a necessidade de reclassificação dos municípios por similaridades sociais, econômicas e geográficas. Essa caracterização substitui a caracterização anterior utilizada oficialmente como mesorregiões geográficas, em sites de pesquisa como IBGE e IPARDES.

⁸ O CGFNHIS, por meio da Resolução n. 37 de 08 de dezembro de 2010, com vistas a proporcionar a regularidade dos municípios abaixo de 20 mil habitantes e fora da região metropolitana, deverão realizar seus planos nos moldes da Instrução Normativa n. 15 do Ministério das Cidades de 10 de

PLHIS no formato Simplificado. De início, ele era limitado aos municípios com população de até 20 mil habitantes, mas posteriormente foi ampliado aos municípios com população abaixo de 50 mil habitantes.

A estrutura do PLHIS simplificado se apresenta em cinco partes, diferenciando-se do PLHIS completo quanto ao detalhamento de informações para o diagnóstico local.

Figura 1 - Quadro comparativo de conteúdo diagnóstico do PLHIS simplificado e completo

Conteúdo Diagnóstico PLHIS Simplificado	Conteúdo Diagnóstico PLHIS
1. Dados Gerais do Município	1. Inserção Regional e características do Município
2. Dinâmica Institucional do Setor Habitacional Local	2. Atores Sociais e suas capacidades
3. Necessidades Habitacionais	3. Necessidades Habitacionais
4. Oferta Habitacional	4. Oferta Habitacional
5. Programas e Projetos Habitacionais	5. Marcos Regulatórios e Legais
	6. Condições Institucionais e Administrativas
	7. Programas e Ações
	8. Recursos para financiamento

Fonte: PARANÁ. Ministério Público. Nota Técnica n. 01/2014. Curitiba, 2014.

Essa estrutura, todavia, não exige a necessidade do aprimoramento da capacitação técnica administrativa dos municípios, considerando-se a relevância do conteúdo que se pretende descrever, relacionado à problemática habitacional local, bem como a descrição substanciada das diretrizes e estratégias para seu enfrentamento.

Em meio a esse cenário surge a seguinte indagação: qual a contribuição do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), formato Simplificado, como instrumento de planejamento da política urbana, elaborado pelos municípios de

março de 2011, ou seja, no modelo simplificado. Posteriormente, essa instrução foi ampliada também para municípios abaixo de 50 mil habitantes, independente da região onde se localizam, incluindo as regiões metropolitanas (BRASIL. Manual de orientação a elaboração do PLHIS Simplificado para municípios com população até 50 mil habitantes. Brasília, 2014, p. 5).

pequeno porte 1, face à operacionalização da política de habitação de interesse social?

Dessa questão principal desmembram-se outras inquietações:

- Como, historicamente, vem se desenvolvendo o processo de urbanização no Brasil e de que maneira a inserção da temática moradia de interesse social surge nesse contexto?
- Como vem sendo objetivada a proposta do planejamento urbano para as cidades de pequeno porte 1?
- Sob quais condições operativas se deu o processo de adesão ao SNHIS e a inserção do PLHIS nos municípios de pequeno porte?
- Quais os limites e desafios postos aos municípios de pequeno porte 1 para a operacionalização do PLHIS?

Na busca por respostas a essas questões, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a materialização dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, formato Simplificado, como instrumento contributivo para o planejamento e operacionalização da política habitacional em municípios de pequeno porte 1; estabelecendo como objetivos específicos:

- Analisar o processo de urbanização brasileiro por meio do instrumento de planejamento urbano e sua implicação quanto ao enfrentamento da questão habitacional de interesse social em municípios de pequeno porte 1.
- Elucidar os elementos condicionantes que levaram os municípios de pequeno porte 1 a aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e de que forma ocorreu a elaboração do PLHIS.
- Analisar os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, formato Simplificado, a partir dos elementos constitutivos na etapa de elaboração, apontando os limites e desafios na sua operacionalização.

Esta pesquisa está centrada no método dialético de interpretação da realidade, o que permite investigar, tanto no plano teórico, quanto no empírico, a

gênese histórica e o desenvolvimento do objeto de pesquisa neste estudo, ou seja, os Planos Locais de Habitação de Interesse Social formato Simplificado, elaborados em municípios de pequeno porte 1, integrantes da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí – AMUVI.

O desenvolvimento do método dialético que aborda a pesquisa empírica, em um primeiro momento, implica na abstração do fenômeno. Assim será possível superar os primeiros sinais da realidade na qual o fenômeno está inserido, transpondo a aparência. Desta forma, desvelam-se a essência e a estrutura do objeto a ser analisado.

Nas palavras de Bourguignon (2006, p. 45) este “é o método pelo qual se pode desvendar a constituição do todo através de aproximações sucessivas, sem a pretensão de esgotar a complexidade e dinamicidade do real.”

Para as autoras Marconi e Lakatos (2003, p. 88) é o método que “penetra o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade.”

Segundo Bourguignon (2006), o método dialético possibilita investigar o fenômeno a partir da perspectiva das categorias centrais da historicidade, totalidade e contradição, as quais devem ser tratadas de forma articulada dentro do processo de investigação.

Para compreender a categoria da historicidade⁹, é importante mencionar a ideia fundamental de Marx e Engels, os quais afirmaram que “não se pode conceber o mundo como um conjunto de coisas acabadas, mas como um conjunto de processos que promovem transformações dinâmicas na sociedade.” (MARX; ENGELS, 1963, v.3, p. 195 apud NETTO, 2004).

A aproximação e a retomada histórica do fenômeno investigado só se perfazem se forem compreendidas de forma integral, considerando o contexto social, econômico e político no qual se inserem. Por isso, articula-se a historicidade

⁹ O procedimento metodológico próprio a essa teoria consiste em partir do empírico (os “fatos”), apanhar as suas relações com outros conjuntos empíricos, investigar a sua gênese histórica e o seu desenvolvimento interno e reconstruir, no plano do pensamento, todo esse processo. O circuito investigativo, recorrendo compulsoriamente à abstração, retorna sempre ao seu ponto de partida – e, a cada retorno, compreende-o de modo cada vez mais inclusivo e abrangente. Os “fatos”, a cada nova abordagem, se apresentam como produtos de relações históricas crescentemente complexas e mediatizadas, podendo ser contextualizados de modo concreto e inseridos no movimento maior que os engendra. A pesquisa, portanto, procede por aproximações sucessivas ao real, agarrando a história dos processos simultaneamente às suas particularidades internas. (NETTO, 2004, p. 58).

com a categoria da totalidade, cuja concepção defendida por Lukács (2007) apresenta-se como,

A verdadeira totalidade, a totalidade do materialismo dialético é uma unidade concreta de forças opostas em uma luta recíproca; isto significa que, sem causalidade, nenhuma totalidade viva é possível e que, ademais, cada totalidade é relativa e mutável, mesmo historicamente: ela pode esgotar-se e destruir-se – seu caráter de totalidade subsiste apenas no marco de circunstâncias históricas determinadas e concretas. (LUKÁCS, 2007, p. 59).

Bourguignon explica a totalidade na concepção da Teoria Social de Marx afirmando que:

a totalidade não quer dizer todos os fatos ou a soma das partes [...] implica uma complexidade em que cada fenômeno só pode ser reconhecido e compreendido como um momento definido e em relação com outros fenômenos [...] visto que se relaciona e interage com os demais elementos constitutivos do real e é determinado pela sua dinâmica histórica. (BOURGUIGNON, 2006, p. 47).

Para a autora, é por esse movimento de sucessivas aproximações com a realidade que emerge a categoria da contradição, esta fundamental para o desenvolvimento do método dialético, pois “a contradição é o princípio básico da lógica dialética; negá-la é amarrar, amordaçar o processo de pensar o real.” (BOURGUIGNON, 2006, p. 48).

Para Chauí (2000), nessa perspectiva, tem-se que:

a dialética é a única maneira pela qual podemos alcançar a realidade e a verdade como movimento interno da contradição; [...] é o que movimenta e transforma o sujeito, fazendo-o síntese ativa de todos os predicados postos e negados por ele. (CHAUÍ, 2000, p. 258).

Para tanto, considerando o movimento dialético neste estudo, demandou-se, enquanto procedimentos metodológicos, a pesquisa quantitativa e qualitativa, ambas de cunho descritivo e articuladas de forma a possibilitar a aproximação com a realidade e o cumprimento dos objetivos delimitados.

Quanto aos instrumentos, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental. Segundo Marconi e Lakatos (2003), a revisão bibliográfica tem por finalidade verificar os principais autores e trabalhos publicados que discutem o assunto e

consiste em uma atividade norteada pelos problemas e pelo contexto de expectativas levantadas.

Para Oliveira (2007) essa pesquisa:

é um estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica. E o mais importante para quem faz pesquisa bibliográfica é ter a certeza de que as fontes a serem pesquisadas já são reconhecidamente do domínio científico. (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

Nesse sentido sob a perspectiva histórico crítica, a pesquisa bibliográfica desenvolvida neste estudo possibilitou o aprofundamento das reflexões teórico-conceituais acerca do surgimento das cidades e do processo de urbanização no modo de produção capitalista, do planejamento urbano e da questão da moradia no Brasil, o que culminou na trajetória da política habitacional brasileira e seus instrumentos legais e normativos de planejamento.

A pesquisa documental, por sua vez, caracteriza-se pela fonte de coleta de dados restrita a documentos que podem ser escritos ou não e são classificados em primários ou secundários, contemporâneos ou retrospectivos. (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Pádua (1997) discorre sobre a pesquisa documental como sendo:

aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados); tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências. (PÁDUA, 1997, p. 62).

Importante demarcar ainda, segundo Gil (2008), que a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos, enquanto que a pesquisa documental, mesmo assemelhando-se à pesquisa bibliográfica, possui uma gama variada de documentos ainda não trabalhados analiticamente.

Para Cellard (2008), o fator importante para a pesquisa social é que a utilização de documentos em pesquisa permite inserir a dimensão do tempo à análise e compreensão do social, favorecendo a observação do processo de amadurecimento ou evolução dos sujeitos e/ou dos fenômenos estudados.

Com essas referências, para fins deste estudo, foram identificadas e mobilizadas como fontes de pesquisa:

- A) Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, formato Simplificado, adotados pelos municípios de pequeno porte 1, pertencentes a AMUVI.
- B) Plano Nacional de Habitação; Resoluções, Instruções Normativas, e Manuais Operativos do Ministério das Cidades no período de 2003 a 2018; dados informativos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); Estatuto da Cidade; Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná (PEHIS); Planos Diretores dos municípios de Califórnia e Jardim Alegre; Decretos de constituição de Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social dos municípios de Califórnia e Jardim Alegre; Lei de criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social dos municípios de Califórnia e Jardim Alegre.
- C) Acesso aos bancos de dados dos seguintes órgãos: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Censo Demográfico de 2010; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); bem como acesso a estudos e análises sobre a política urbana pós-Constituição Federal de 1988.

Além dessas fontes de pesquisa, utilizou-se a observação empírica através de visitas aos municípios pesquisados, estabelecendo-se contato pessoal com os sujeitos envolvidos tanto na elaboração dos PLHIS formato Simplificado, como na participação junto aos Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social.

Essas ações se deram no mês de outubro de 2019, materializando-se em relatos de experiências e opiniões sobre o processo de elaboração do PLHIS, os quais corroboraram de forma qualitativa para as análises realizadas neste estudo.

Em relação à análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, descrito para Bardin (1977) como sendo:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42).

Segundo a autora, as principais fases estabelecidas por esse método consistem em pré-análise, a qual objetiva tornar o material a ser analisado operacional; em exploração do material, em que são definidas as categorias e sistemas de codificação; e por fim o tratamento dos resultados, ou seja, o momento da reflexão, crítica, interpretação e inferências.

Por meio dessa técnica de análise foi possível pinçar as principais manifestações presentes nos PLHIS formato Simplificado, e, a partir dessas relacioná-las com as categorias do método adotado.

Quanto à definição da amostragem da pesquisa foram classificados, dentre os 26 (vinte e seis) municípios integrantes da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí – AMUVI, os municípios de Califórnia e Jardim Alegre, por atenderem aos seguintes critérios definidos como norteadores para essa classificação:

- Classificação dos 26 (vinte e seis) municípios integrantes da AMUVI em dois principais grupos, a partir dos dados populacionais segundo Censo do IBGE de 2010: a) Grupo I, municípios de 2.453 a 8.855 habitantes; b) Grupo II, municípios de 10.164 a 31.812 habitantes.
- Identificação em cada grupo populacional dos municípios que elaboraram seus Planos no formato Simplificado.
- Classificação em cada grupo populacional, priorizando os municípios com o PLHIS no formato Simplificado, aqueles com maior número de ocorrências de assentamentos precários denominados como: favelas, loteamentos irregulares, cortiços e outros.

Cumpridas as etapas para a análise documental por meio da análise de conteúdo descrita segundo Bardin (1977), definiram-se as categorias de análise a partir do conteúdo diagnóstico do Plano Habitacional de Habitação de Interesse Social Simplificado, sendo essas: a) dinâmica institucional; b) necessidades habitacionais; c) oferta habitacional, programas e projetos habitacionais; d) estratégias de ação.

A elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social voltados aos municípios de pequeno porte, ainda é um tema que incide pouca literatura, prevalecendo documentos relativos a marcos regulatórios, instruções normativas, resoluções, leis, decretos, e manuais operativos.

Estes últimos encontram-se no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação, do então Ministério das Cidades, os quais continuam acessíveis mesmo com a alteração para o Ministério do Desenvolvimento Regional, no ano de 2019, após a posse do eleito Presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro.

Todavia, o estudo desses Planos, pode ser investigado sob a égide do planejamento urbano municipal, mesmo que ainda não exista um consenso entre os autores da área sobre sua efetividade.

A contribuição desta pesquisa está em suscitar uma discussão crítica tanto no meio acadêmico, como no campo da intervenção profissional, a respeito das implicações desses instrumentos propostos pelo Estado para operacionalização da habitação de interesse social, com recorte de municípios de pequeno porte 1.

Posteriormente, almeja-se disponibilizar esta pesquisa como devolutiva institucional ao trabalho realizado pelos municípios de pequeno porte, na tentativa de que estes se debrucem sobre a problemática urbana e a habitação de interesse social local.

Esta dissertação compõe-se de cinco capítulos. A introdução, abordando o objeto da dissertação; objetivo geral e objetivos específicos; metodologia da pesquisa; problematização e relevância do tema.

O segundo capítulo, *A cidade e o processo de urbanização*, aborda questões introdutórias a partir de levantamento teórico baseado em autores clássicos e contemporâneos - brasileiros e estrangeiros - que discutem o surgimento das cidades e a urbanização através do processo de industrialização.

Ainda, este capítulo enfatiza a constituição da cidade mercado e o modo de produção capitalista; o desenvolvimento das cidades brasileiras e a forte marca colonizadora, finalizando com dados estatísticos referentes ao crescimento populacional na última década.

O terceiro, *Planejamento urbano no Brasil e a questão da moradia*, trata sobre a trajetória do planejamento urbano brasileiro, a luta pela reforma urbana e a inserção da política urbana como direito na Constituição Federal de 1988, além da instituição do Estatuto da Cidade, em 2001, o qual regulamentava os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e a constituição dos instrumentos legais e urbanísticos, voltados à função social da propriedade e ao direito à cidade.

O quarto capítulo, *A trajetória da Política Habitacional brasileira*, versa sobre a Política Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse

Social, com enfoque a descentralização do Estado e a política habitacional de interesse social voltada a estados e municípios. Este capítulo aborda também o contexto da política habitacional no Paraná, os municípios de pequeno porte pertencentes à AMUVI e a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

O quinto capítulo, *Planos Locais de Habitação de Interesse Social em municípios de pequeno porte 1*, funda-se na análise dos Planos, inicialmente pela caracterização dos municípios, abordando aspectos relacionados à inserção regional, a estrutura administrativa e recursos humanos, e aos agentes envolvidos na elaboração do Plano. No segundo momento, é realizada a análise do conteúdo do PLHIS formato Simplificado dos municípios de Califórnia e Jardim Alegre, com base nas categorias elencadas para a mesma.

Por fim apresentam-se as considerações com os apontamentos pertinentes às premissas deste estudo, compiladas após as análises realizadas junto aos Planos Locais de Habitação de Interesse Social formato Simplificado, em municípios de pequeno porte 1.

2 A CIDADE E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Ao se abordar o tema cidade e o processo de urbanização brasileiro faz necessário, inicialmente, apresentar, mesmo que em linhas introdutórias, conceitos e concepções teóricas sobre a cidade e seu surgimento, bem como as transformações ocorridas historicamente em seu processo de estruturação social, política e econômica no âmbito do modo de produção capitalista.

Para tanto, buscou-se como referencial teórico as discussões sobre o tema a partir de autores clássicos e contemporâneos na literatura brasileira e internacional como Benevolo (1997); Castells (2011); Harvey (1973); Lefebvre (2001; 2008); Lojkine (1981); Maricato (1982); Marx e Engels (1984); Munford (1998); Nakano (2009); Santos (1993); Singer (1998); Sposito (2001); Rolnik (2009); e Vitte (2010).

As definições sobre cidade perpassam desde a concepção marxista, na qual ela é vista como sendo um instrumento da produção, até concepções sobre um sistema dinâmico complexo de interação, um espaço de exercício da cidadania.

O ponto crucial, entretanto, está na superação do conceito de aglomeração populacional, agregando elementos à definição de cidade que trazem em seu bojo influências históricas, políticas, geográficas, que alteram, inclusive as relações econômicas, com destaque à sua função mercantil.

A cidade como organização complexa ultrapassa o locus da produção, estabelecendo padrões de relações entre classes de poder e dominação, transformando-se em mercadoria, não se dissociando, porém, de seu caráter político.

Da concepção da cidade antiga forjada em muralhas para a evolução da cidade contemporânea, sua característica principal reverbera como sendo a de uma potência que deve ser transformada em espaços de fluxos de mercadorias, de pessoas e capital.

A cidade formada pela cultura industrial reúne o cenário favorável ao desenvolvimento do modo de produção capitalista, expressando seu caráter contraditório entre o crescimento das forças produtivas, e inversamente ao crescimento populacional urbano, destruindo as condições de existência natural ao absorver o campo. A cidade transformada com a força produtiva resulta da luta de classes.

Assim, no contexto da cidade moderna emerge a problemática da urbanização. No caso brasileiro, isto ocorre com mais frequência, existindo ainda cidades, cujas estruturas organizacionais permitem a perpetuação de características das vilas administrativas do passado, com expressivos traços do formato colonizador.

Sob a marca da industrialização tardia, conclui-se este capítulo apresentando dados oficiais do IBGE de 2010 e a projeção de crescimento populacional no ano de 2019, destacando-se um Brasil ainda mais urbano, com estimativa de 90% de sua população vivendo nas cidades.

2.1 O TEMA CIDADE: QUESTÕES INTRODUTÓRIAS

Definir cidade não é uma tarefa simples, ocorrendo, por vezes, confusão quanto ao termo pela comparação com a definição de município.

A palavra cidade, cuja origem vem do latim “civitate”, noção próxima de civitas, originou as palavras cidadão e civilização. Já o termo “urbs” – urbano – o qual também significa cidade, pode ainda indicar um “glomus”, aglomerado, que significa bola ou fazer em bola. Por fim, “polis”, cuja origem é grega, significa cidade e “politikos”, originando a palavra política. (LACOSTE, 2005, p. 21, 80, 315).

Têm-se então duas concepções elementares: cidade como território, ocupado populacionalmente, no qual se materializa a vida coletiva e a cidade organizada politicamente, constituída por relações sociais entre sujeitos.

Marx e Engels (1984, p. 64), elaboraram uma primeira definição de cidade sendo “[...] a realidade da concentração da população, dos instrumentos da produção, do capital, dos prazeres, das necessidades.”

Para Harvey (1973, p. 34), a cidade refere-se a um “[...] sistema dinâmico complexo no qual a forma espacial e o processo estão em contínua interação.”

Nos estudos de Vitte (2010), a definição de cidade perpassa pelo espaço no qual emerge e se exercem os direitos e deveres, onde o cidadão é o centro da vida social.

Tais definições se complementam, trazendo ao conceito de cidade um caráter complexo para além do conceito de aglomeração de pessoas em um determinado espaço territorial.

A compreensão de seu surgimento ocorre ao um processo dinâmico e histórico que, segundo Carlos (2009, p. 57) “[...] ganha materialização concreta diferenciada, em função de determinações históricas específicas”; aliado ainda à localização geográfica, sua formação social, política e econômica, afetando diretamente o modo de vida humana e suas relações sociais de produção.

Tomando por pano de fundo a materialidade histórica para a origem das cidades, a sua concepção enquanto realização humana remete à reflexão enquanto fruto do seu trabalho e ao processo de sedentarização. Este processo, primordialmente, foi observado no período paleolítico, quando se registram as primeiras manifestações do homem em se relacionar ao um determinado lugar, destacando-se dois aspectos: primeiro a atenção dispensada aos seus mortos, com a preocupação da moradia final desses.

O segundo aspecto, ainda nesse período, refere-se à relação do homem com a caverna, já que mesmo que essa não se constituísse como moradia fixa, para o homem primitivo estava carregada de significados como: o de abrigo, o lugar de

segurança, o local de acasalamento, da refeição, da guarda de seus instrumentos; “[...] mais do que isso, a caverna foi o primeiro lugar onde praticavam seus rituais e suas artes, impulsos estes que depois também serão motivo de fixação nas cidades.” (SPOSITO, 2001, p. 12).

A busca pela sobrevivência humana, por meio da produção de alimentos e da domesticação de animais, marcou a condição para o surgimento das cidades, criando a necessidade da fixação do homem ao lugar, o que originou as aldeias, ou seja, inicialmente um aglomerado de agricultores, a princípio com uma estrutura complexa de nível elementar, em razão da simplicidade na divisão do trabalho desenvolvido entre homem e mulher, determinado pelos limites e possibilidades de idade e força. (SPOSITO, 2001).

Como um local formado por aparelhos diferenciados e privilegiados, sede da autoridade, a cidade extrapola a aldeia, e se forma:

[...] quando as indústrias e os serviços já não são executados pelas pessoas que cultivam a terra, mas, por outras que não têm esta obrigação, e que são mantidas pelas primeiras com o excedente do produto total. (BENEVOLO, 1997, p. 23).

Um marco a considerar para o surgimento das cidades é sua complexa organização social, não as reduzindo apenas como lugar da produção, mas o da dominação, onde as relações entre as classes moldam a evolução da sociedade.

A constituição da cidade é, ao mesmo tempo, uma inovação da técnica da dominação e na organização da produção. [...] Neste processo, parte do mais-produto, que ainda continua vindo à luz como valor de uso, transforma-se na mão de uma nova classe dominante em valor de troca, em mercadoria. É com base nesta transformação que a cidade se insere na divisão social do trabalho, alterando-a pela base. (SINGER, 1998, p. 7-8; 12-14).

A partir dessa concepção, pode-se trazer a luz conceitos que convergem para pontos cruciais sobre a cidade como fruto do trabalho articulado e coletivo, organizada a partir da vida social e da necessidade da gestão da produção coletiva, não se dissociando, entretanto, da sua existência política. (ROLNIK, 2009, p. 8).

Tal conceito remete-se a Lefebvre (2001, p. 62), que aponta a cidade “como a projeção da sociedade sobre um local.” Lugar este, entretanto, arraigado de contradições, de diferenças históricas, de ritmos de produção, de maneiras de viver a vida urbana.

O intuito com essa introdução não é o de aprofundar o tema sobre o surgimento das cidades e sim, apontar as características que a diferem na atualidade dos seus primórdios.

Como aponta Rolnik (2009), ao contrário da cidade antiga, fechada em suas muralhas vigiada para defender-se dos inimigos internos e externos, a cidade contemporânea emerge com uma potência devoradora de expansão e circulação, velozmente transforma-se em espaços de fluxos de mercadorias, pessoas e capital, rompendo barreiras e subjugando territórios.

Com esses elementos, a compreensão de cidade para Rolnik (2009) traz quatro características primordiais: a cidade como ímã, a cidade como escrita, a cidade política e a cidade mercado.

A cidade como ímã configura-se antes mesmo de ser tornar um local de trabalho e moradia. É, um espaço onde se busca a construção do local cerimonial, correspondendo a uma transformação de como os homens ocupam esse espaço.

O cultivo do alimento, em detrimento da caça implica na definição do espaço vital permanente, garantindo assim domínio sobre este espaço, sob sua apropriação material e ritual do território. (ROLNIK, 2009).

A cidade como característica de escrita é impulsionada pela necessidade de memorização, medida e gestão do trabalho coletivo, ou seja, nas palavras de Rolnik (2009, p.16) “o excedente é, ao mesmo tempo, a possibilidade da cidade.”

Seus moradores passam a ser consumidores e não produtores agrícolas; grandes obras são administradas para incremento da produtividade da terra; novas tecnologias do trabalho e da guerra são produzidas, sendo pela escrita que se registra a acumulação de riquezas e conhecimento. E “[...] na cidade escrita, habitar ganha uma dimensão completamente nova, uma vez que se fixa em uma memória que, ao contrário da lembrança, não se dissipa com a morte.” (ROLNIK, 2009, p. 16).

Seja para a organização da produção (cidade ímã), ou para o registro da riqueza (cidade escrita), a cidade remete necessariamente à forma de gestão da vida coletiva, ou seja, a cidade política.

Desde a forma mais simples da vida urbana, há sempre na cidade uma dimensão pública da vida coletiva, emergindo um poder urbano, uma autoridade político-administrativa, um responsável por sua gestão.

Essa dimensão da cidade política que traz em seu bojo a centralização do poder, o qual demonstra para os vários grupos ou classes sociais, interna ou

internamente, a conquista e a ordenação de territórios por meio de uma relação política. Participar, assim, da cidade significa, mesmo que de forma submissa, atender às regras e regulamentos para participar da vida pública, não descartando a luta cotidiana pela apropriação do espaço urbano. (ROLNIK, 2009).

O espaço público converge no palco de expressão dos civitas, ou seja, aqueles que desafiam o poder apropriando-se simbolicamente do terreno público.

Nestes momentos, assim como nas festas religiosas, as muralhas invisíveis que regulam a cidade, mantendo cada coisa em seu lugar e comprimindo a multidão do dia-a-dia, se salientam pela ausência. Quando o território da opressão vira cenário de festa, é a comunidade urbana que se manifesta como é: com suas divisões, hierarquias e conflitos, assim como suas solidariedades e alianças. (ROLNIK, 2009, p. 25).

A organização coletiva da cidade, o registro de sua riqueza e do conhecimento e sua dimensão política, intensificam seu caráter de troca, criando e recriando novas relações sociais, as quais potencializam sua capacidade produtiva, com enfoque a divisão do trabalho. Este último, ocorre pela necessidade da troca, especializa-se e instaura-se em mercado.

A cidade, ao aglomerar num espaço limitado uma numerosa população cria o mercado. E assim se estabelece não apenas a divisão de trabalho entre campo e cidade, [...] mas também uma especialização do trabalho no interior da cidade. (ROLNIK, 2009, p. 27).

Trata-se de uma especialização que se complexifica em seu sistema organizativo econômico, político e social no surgimento da cidade capitalista, caracterizando-se conforme Lojkne (1981, p. 154) “[...] como produto de uma dupla socialização: a das condições gerais da produção e do espaço.”

Nas palavras de Sposito (2001, p. 30) “a cidade nunca fora um espaço tão importante, e nem a urbanização um processo tão expressivo e extenso a nível mundial, como a partir do capitalismo.”

Castells (2011) aponta com precisão elementos dessa cidade contemporânea, configurando-a como um lugar geográfico no qual se instala a superestrutura política e administrativa de uma sociedade, a qual, que por meio do desenvolvimento técnico e social, diferencia-se do produto pela reprodução simples e ampliação da força de trabalho, criando um sistema de troca.

Assim, este sistema pressupõem a existência:

[...]1. De um sistema de classes sociais. 2. De um sistema político permitindo ao mesmo tempo o funcionamento do conjunto social e o domínio de uma classe. 3. De um sistema institucional de investimento, em particular no que concerne à cultura e à técnica. 4. De um sistema de troca com o exterior. (CASTELLS, 2011, p. 42).

Da organização primitiva das aldeias, passando pela organização das cidades gregas, o século VII conta com a introdução das moedas cunhadas de ouro e prata, trazendo à vida da cidade o comércio como seu elemento central, expandindo assim suas funções econômicas, políticas e legais. (MUMFORD, 1998, p. 167).

A cidade tem seu papel relevante nessa sociabilidade quando assume funções que se alteram historicamente, a exemplo da Carta de Atenas, de 1933¹⁰, com enfoque a habitação, trabalho, circulação e recreação, e da Carta dos Andes, de 1958, que definiu as primeiras aproximações do que seria o planejamento contemporâneo. Em 2003, a Nova Carta de Atenas de 2003¹¹, proposta pelos urbanistas europeus, trouxe o conceito de cidade ecológica, com o qual o princípio do desenvolvimento sustentável, embasa-se no processo de planejamento e participação social.

Do surgimento das cidades até a contemporaneidade é crucial, todavia, a compreensão do processo de desenvolvimento das condições econômicas, sociais e políticas presentes e necessárias a sua evolução, principalmente no tocante ao processo de urbanização, o que traz consequências contundentes ao modo de viver, relacionar e produzir.

A cidade mercado, lugar da produção e reprodução das relações sociais nessa sociabilidade é o que será abordado a seguir.

¹⁰ A Carta de Atenas foi redigida como conclusão do Congresso Internacional dos Arquitetos e Técnicos em Monumentos Históricos, o qual teve lugar em Atenas, na Grécia, em outubro de 1931. A linha defendida era o papel do urbanismo dentro da sociedade, com vista à arquitetura contemporânea, cujo defensor foi o arquiteto e urbanista Le Corbusier. Há que mencionar ainda, a título de consulta, a Carta dos Andes, elaborada no Seminário de técnicos e funcionários de planejamento urbano, realizado em 1958, na cidade de Bogotá-Colômbia, sob os auspícios do Centro Interamericano de Vivenda e Planejamento – CINVA. O documento aproximou definições do que seria o planejamento territorial contemporâneo, como processo de ordenamento e previsão por meio de objetivos e ações racionais, a utilização de recursos em uma sociedade em determinada época.

¹¹ Trata-se do documento adotado pelo Conselho Europeu de Urbanistas em maio de 1998, na Conferência Internacional de Atenas. Ele propõe um novo sistema de governança, apontando pistas para o envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão.

2.2 A CIDADE MERCADO E O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

A cidade, enquanto categoria histórica (LEFEBVRE, 2001), é comparada concomitantemente às categorias econômicas, face à estrutura interna do próprio capitalismo, pois ela carrega consigo as condições que devem ser preenchidas para que o produto do trabalho possa se transformar em mercadoria. Nesta condição incluem-se as relações sociais objetivadas que se articulam nesse modo de produção.

Ao longo do processo histórico de ocupação das cidades, seu eixo principal se transporta de uma cultura do campo para uma cultura industrial. Por meio de um consumo consultivo e produtivo, contribui-se para ampliar a escala de urbanização e para aumentar a importância dos centros urbanos, promovendo-se um fortalecimento tanto do ponto de vista demográfico, quanto do ponto de vista econômico, e, proporcionalmente, a divisão do trabalho entre as cidades se torna mais complexa.

As cidades locais mudam de conteúdo. Antes, eram as cidades dos notáveis, hoje se transformam em cidades econômicas. A cidade dos notáveis, onde as personalidades notáveis eram o padre, o tabelião, a professora primária, o juiz, o promotor, o telegrafista, cede lugar à cidade econômica, onde são imprescindíveis o agrônomo (que antes vivia nas capitais), o veterinário, o bancário, o piloto agrícola, o especialista de adubos, o responsável pelos comércios especializados. (SANTOS, 1993, p. 51).

É no palco da transformação do mundo agrícola para o mundo urbano que o modo de produção capitalista tem nas cidades um terreno fértil e contraditório. Ao mesmo tempo em que contribui para o crescimento das forças produtivas em meio à produtividade do trabalho e utilização de técnicas, inversamente contribui para o crescimento populacional urbano, destruindo as condições da existência natural ao absorver o campo. (LEFEBVRE, 2001).

Esse crescimento populacional urbano não vem gratuitamente, mas sim da própria condição de apropriação que o regime capitalista faz da agricultura, diminuindo a demanda de trabalho à medida que o capital se acumula, colocando uma parte da população dos campos em condição de se converter em população urbana. (LEFEBVRE, 2001).

Nesse ponto ressalta-se a profunda e contraditória alteração nas relações sociais de trabalho. Profunda no tocante à ênfase do processo de produção no âmbito das indústrias concentradas nas cidades; contraditória porque, ao mesmo tempo em que se amplia à área cultivada, diminui-se de forma relativa e absoluta a população rural, despovoando-se os campos e descaracterizando-se o antigo camponês, tido como o “baluarte da antiga sociedade”, substituindo-o pelo assalariado.

Desta forma, segundo Lefebvre (2001, p. 144-145) “[...] o modo de produção capitalista substitui a exploração rotineira da terra pela aplicação tecnológica da ciência.”

Como aponta Singer (1998, p. 7-8) “a constituição da cidade é, ao mesmo tempo, uma inovação da técnica da dominação e na organização da produção”, ou seja, um novo estágio da civilização urbana, que possibilita uma parte da população viver aglomerada, dedicando-se à outras atividades que não a produção de alimentos.

Neste processo, parte do mais-produto, que ainda continua vindo à luz como valor de uso, transforma-se na mão de uma nova classe dominante em valor de troca, em mercadoria. É com base nesta transformação que a cidade se insere na divisão social do trabalho, alterando-a pela base. (SINGER, 1998, p. 12-14).

A cidade aglomera em um espaço limitado uma numerosa população criando o mercado. Ela constitui-se como o local permanente de moradia e trabalho, este agora especializado no seu interior, como o local da produção, com a diferença de que a produção que gera um excedente é para além de consumo imediato.

Justamente este excedente é o que possibilita sua existência, e “[...] seus moradores são consumidores e não produtores agrícolas, e seu resultado, na medida em que é a partir da cidade que a produção agrícola é impulsionada.” (ROLNIK, 2009, p. 16).

Destarte, o excedente refere-se também às populações que vivem na cidade, o que para Lefebvre (2001) constitui-se em satélite da grande indústria, bem como todos os tipos de serviços, concentrando o trabalho, produtivo e improdutivo, necessário ao funcionamento do sistema capitalista.

Além dos aparelhos administrativos e políticos, os burocratas e os dirigentes, a burguesia e seus séquitos, “[...] é assim que a cidade e a sociedade caminham

juntas, se confundem, pois que a cidade recebe no seu sio, como 'capital', o próprio poder capitalista, o Estado." (LEFEBVRE, 2001, p. 152).

É na cidade transformada em centro da força produtiva que se acirra a luta de classes. Lefebvre (2001), a partir das reflexões de Marx, destaca que é na cidade que se encontra a população, o exército de reserva, que a burguesia reclama para manter o aparelho produtivo, a qual pesa sobre os salários, e dispõe de uma rotatividade de mão de obra; ou seja, além do "[...] mercado das mercadorias e do dinheiro (dos capitais), a cidade torna-se também o mercado do trabalho (da mão de obra)." (LEFEBVRE, 2001, p. 144).

Essa relação, que não é exterior às forças produtivas, associada às relações da sociedade burguesa converge para o caráter econômico da cidade na realização da mais valia, exigindo um mercado onde se estabelece um sistema particular de crédito, transferências de fundos, dinheiro (moeda), o qual estabelece como funções: "parâmetro dos valores de troca, circulação das mercadorias, meio de pagamento, assim [...] a extensão do mercado se liga à do fenômeno urbano." (LEFEBVRE, 2001, p. 147).

Por meio do sistema urbano acontece a ação dos conflitos:

[...] entre valor de uso e valor de troca, entre a mobilização da riqueza (em dinheiro, em papel) e o investimento improdutivo na cidade, entre a acumulação do capital e sua dilapidação nas festas, entre a extensão do território em torno da cidade dominadora. (LEFEBVRE, 2008, p. 14).

O sistema urbano inclui ainda transformações as quais ultrapassam o âmbito das cidades, seus aspectos materiais pelo crescimento da produção e seu sistema de troca, ocorrendo sobretudo transformações nas relações entre o campo e a cidade, por conseguinte as relações de classe e de propriedade. (LEFEBVRE, 2001).

A cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as instituições oriundas das relações de classe e de propriedade. Ela mesma, a cidade, obra e ato perpétuos, dá lugar a instituições específicas: municipais. As instituições mais gerais, as que dependem do Estado, da realidade e da ideologia dominante, têm sua sede na cidade política, militar, religiosa. Elas aí coexistem com as instituições propriamente urbanas, administrativas, culturais. Motivo de certas continuidades notáveis através das mudanças da sociedade. (LEFEBVRE, 2001, p. 59).

A cidade assume com o capitalismo características diversas do processo de urbanização, diferenciando-se dos períodos anteriores: Antiguidade - cujo locus estava na gestão político-administrativa, de exercício do poder e moradia das elites, e medieval - diferenciando-se por seu caráter produtivo como espaço de produção de mercadorias.

A cidade adentra-se na primeira fase do capitalismo, quando a aristocracia perde seu poder e valor para a burguesia, a qual exerce o seu papel na gestão do processo social.

Nessa fase o campo deixa de ser o apoio central da economia. Nas palavras de Castells (2011, p. 42) “as cidades são a forma residencial adotada pelos membros da sociedade cuja presença direta nos locais de produção agrícola não era necessária.” Transformam-se assim no mundo da mercadoria, constituídas por relações desprendidas do uso, correspondendo à necessidade, à expectativa, ao desejo ao valor de troca, com todos os objetos produzidos e coisas, uma delas a terra. (LEFEBVRE, 2001).

Na cidade o mundo da mercadoria, abstrato em si mesmo (porque constituído de relações desprendidas do uso), encontra a natureza, simula-a, pode passar por natural, faz passar sua encarnação material por natural. (LEFEBVRE, 2001, p. 141).

Essa cidade mercado pautada no produzir e na divisão do trabalho, é um fator decisivo na organização espacial, implicando em uma segregação espacial entre homens e, por vezes, entre o campo e a cidade. (CARLOS, 2009). Isto cria também mercadorias que não são acessíveis a todos, dentre elas a moradia. Este fato é proposital, caso contrário, não geraria o excedente esperado para esse novo processo de reprodução social.

Destarte, sem confundir a cidade com o capitalismo, já que este modo de produção também se encontra no campo, a cidade se identifica particularmente como sendo o local de concentração da força de trabalho, dos meios de produção em larga escala, via indústria, lugar da gestão, das decisões que orientam o modo de produção, da comanda a divisão territorial do trabalho, da articulação da ligação entre as cidades da rede urbana e entre as cidades e o campo. (SPOSITO, 2001).

Seu espaço social é produzido, supervisionado e controlado (LEFEBVRE, 2001); sua dimensão política remete à forma coletiva de viver, independentemente

de sua dimensão territorial e ou localização geográfica, “[...] da necessidade de organização da vida pública na cidade, emerge um poder urbano, autoridade político-administrativa encarregada de sua gestão.” (RONILK, 2009, p. 20).

A cidade dominada pelo mercado é própria das cidades capitalistas. Sua formação inicial ocorre na Europa Ocidental ao final da Idade Média (ROLNIK, 2009), seu papel fundamental se funda em transformações no âmbito da sociedade, permitindo a estruturação do modo de produção capitalista, o que acarreta consequências para o próprio processo de urbanização.

Tal processo tem por pano de fundo a industrialização, tida como sinônimo de desenvolvimento, mas que, ao contrário, trouxe para o âmbito das cidades o acirramento das desigualdades.

Pelo contexto da urbanização, tendo por ponto de partida a industrialização, as cidades configuram-se não apenas como centros de acumulação de riquezas monetárias, pelo comércio de subprodutos agrícolas, e artesanato; mas sim em centros de vida social e política, de decisão, nas quais se acumulam também os conhecimentos, as técnicas e as obras e se organizam para “[...] a exploração de toda a sociedade (não apenas da classe operária como também de outras classes não dominantes).” (LEFEBVRE, 2001, p. 63).

Todavia, esse processo não é linear e simples, uma vez que a industrialização pressupõe rupturas e reorganizações estabelecidas no âmbito da cidade, tanto na organização da vida social e autonomia político-administrativa, como nos processos de produção e distribuição de seus produtos.

O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma valorização de uso. (LEFEBVRE, 2001, p. 14).

A cidade moderna, sob a lógica da cidade mercado, subordina a vida urbana ao crescimento industrial em espaços contraditórios: de um lado, o inchaço das cidades; o esvaziamento dos campos pela decomposição das estruturas agrárias e emigração para os centros urbanos.

Estas cidades atraem indústrias, mão de obra e mercado, mas também deterioram os espaços materialmente, mudando a paisagem urbana. A mesma

indústria que coloniza a cidade e provoca a urbanização, cria guetos à população que nela não consegue se enquadrar.

Instala-se assim uma desordem urbana, que de fato representa a lógica capitalista cuja premissa é o racionalismo técnico e a primazia do lucro, resultando,

[...] por um lado, na anulação de toda diferença essencial entre as cidades e na fusão dos tipos culturais nas características globais da civilização industrial capitalista; e por outro lado, no desenvolvimento da especialização funcional e na divisão social do trabalho no espaço, com uma hierarquia entre os diferentes aglomerados e um processo de crescimento cumulativo, derivado do jogo, das economias externas. (CASTELLS, 2011, p. 46).

A cidade moderna tem no contexto a problemática da urbanização, segundo Castells (2011), quatro dados fundamentais: a aceleração do ritmo da urbanização no contexto mundial; a concentração deste crescimento urbano nas regiões ditas subdesenvolvidas, sem correspondência com o crescimento econômico que acompanhou a primeira urbanização nos países capitalistas industrializados; o aparecimento de novas formas urbanas e, em particular, de grandes metrópoles; e a relação do fenômeno urbano com novas formas de articulação social provenientes do modo de produção capitalista e que tendem a ultrapassá-lo.

Da transformação da colônia em cidade e, posteriormente, em capital de um Estado, exige-se uma reorganização das cidades. O espaço urbano direciona-se à produção coletivista e, sobremaneira, para uma classe que contribui para essa nova reprodução, a proletária.

O primeiro elemento que entra em jogo é a questão da mercantilização do espaço, ou seja, a terra urbana, que era comunalmente ocupada, passa a ser uma mercadoria, que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de ouro. Em segundo lugar, a organização da cidade passa a ser marcada pela divisão da sociedade em classes: de um lado os proprietários dos meios de produção, os ricos detentores do dinheiro e bens; de outro, os vendedores de sua força de trabalho, os livres e despossuídos. [...] Finalmente, um poder centralizado e despótico ali se instala; um poder de novo tipo, que interfere diretamente na condução do destino da vida cotidiana dos cidadãos. (ROLNIK, 2009, p. 39).

Compartilhando dos apontamentos de Castells (2011), o desenvolvimento do capitalismo industrial não provocou o reforço da cidade, mas sim o quase desaparecimento de seu sistema institucional e social relativamente autônomo, organizado em torno de objetivos específicos. Esse desenvolvimento reverberou em

um campo decisivo para que se institucionalizasse o modo de produção, legitimando as relações sociais que perduram até hoje nessa sociedade.

Com essas reflexões iniciais, é possível tecer apontamentos sobre as cidades brasileiras e o contexto da urbanização.

2.3 CIDADES BRASILEIRAS E O CONTEXTO DE URBANIZAÇÃO

Para além de uma visão teatral da cidade, é nesse espaço que a produção e reprodução das relações sociais se materializam, ou seja, “a cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas.” (LEFEBVRE, 2001, p. 52).

Sob essas premissas, enfoca-se o surgimento das cidades brasileiras, a iniciar pelo processo histórico de ocupação territorial no Brasil ocorrido no século XVI, o qual, decorrente da expansão colonialista portuguesa, foi fixado ao longo do litoral e em encostas, surgindo assim os vilarejos.

Estes eram fundados pelos donatários das Capitânicas Hereditárias e tinham como principal função dar apoio à exploração de riquezas naturais, para, posteriormente, surgirem às primeiras cidades, cujas bases organizaram a sociedade e a economia por meio de suas cidades coloniais e centros comerciais ligados à metrópole.

Fundadas pela ordem direta do Rei de Portugal, exceto São Luís que foi fundada pelos franceses, e Recife, fundada pelos holandeses, estas cidades coloniais tinham como função estratégica a defesa e a organização da América Lusitana, além de possuírem melhores recursos jurídicos e eclesiásticos, os quais davam apoio às vilas dos donatários.

Nessa introdutória trajetória histórica, Santos (1993) apropria-se dos apontamentos de Nestor Goulart Reis (1968), destacando três principais fases da organização do território brasileiro. A primeira entre 1530 e 1570, intensificando-se entre os anos de 1530 a 1540, com a fundação do Rio de Janeiro (1567), e a de Filipéia da Paraíba (1585).

O segundo período é marcado pela dominação espanhola, entre 1580 e 1640. Destaque para os anos entre 1610 e 1620, quando são fundadas uma vila e três

idades. E entre 1630 e 1640, com a fundação de nove vilas, ocorrendo uma urbanização sistemática na costa norte do país em direção à Amazônia.

Por fim, em um terceiro momento, de 1650 a 1720, no qual foram fundadas trinta e cinco vilas, elevando-se duas delas à categoria de cidades: Olinda e São Paulo.

Sob essa lógica de constituição histórica das cidades brasileiras passando de pequenas vilas às cidades cita-se Rolnik (2009, p. 21), que em sua análise destaca que a origem da cidade se confunde com a origem do binômio social x centralização do poder, “[...] este se coloca tanto internamente (para os vários grupos ou classes sociais da cidade em questão), quanto externamente, na conquista e ordenação dos territórios sob seu poder.”

O binômio social x centralização do poder apontado por Rolnik (2009) chama atenção para os elementos explicativos da urbanização brasileira, os quais incluem um sistema social da colônia de um lado - com a organização político-administrativa - e de outro as capitanias, o governo geral e a organização municipal.

As atividades econômicas dividiam-se entre as rurais, com foco na agricultura de exportação e de subsistência e as camadas sociais correspondentes, a começar pelos proprietários rurais; e as atividades econômicas urbanas e seus atores com seu comércio, ofícios mecânicos, funcionalismo e mineração. (SANTOS, 1993).

É a partir do século XVIII, quando a casa da cidade se torna a residência mais importante do senhor de engenho, que a urbanização se desenvolve. Porém, é no século XIX que a urbanização brasileira amadurece, para um século depois adquirir as características da contemporaneidade.

Isto porque no período colonial a criação urbana estava mais associada à geração de cidades, do que a um processo de urbanização e, com uma economia natural, as relações entre lugares eram fracas para um país de dimensão continental.

Mesmo assim, a expansão da agricultura comercial, a qual ganhou um novo impulso pela mecanização da produção da cana de açúcar e, a exploração mineral tiveram papel central para o povoamento, acúmulo de riqueza e ampliação das relações sociais no surgimento das cidades no litoral e no interior do território brasileiro.

No final do período colonial, cidades estratégicas como São Luís do Maranhão, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo somavam em torno de 5,7% da população do país, ou seja, 2.850.000 habitantes. (SANTOS, 1993).

Todavia, é no final do século XIX que se constata um salto na aceleração do fenômeno urbano de 5,9%, em 1872, para 9,4%, em 1900; um crescimento tímido, se comparado entre o período de 1920 e 1940, quando a taxa populacional triplicou de 10,7% para 31,24%.

A título de informação, no Estado de São Paulo, segundo Santos (1993), a expansão da urbanização contava nesse período com um crescimento da população urbana de 43%.

No século XIX, as cidades brasileiras se complexificam em um emaranhado de questões, as quais desembocam no que Santos (1993, p. 9) denomina de “urbanização da sociedade e a urbanização do território”, ocorrida após um longo período de urbanização social e territorialmente seletiva.

De um país repleto de marcas coloniais, proveniente de uma economia predominantemente agrária, ao anseio inicial de, por meio da cidade, emanar o poder, o urbanismo brasileiro é tido, na década de 1950, como condição moderna da evolução social, espalhando-se para as cidades consideradas interioranas.

O interior dessa urbanização, foi reforçado pelo movimento de capitais mercantis locais, com investimentos privados de companhias de energia elétrica, telefonia, transportes, bancos, instituições de ensino, postos de gasolina e armazéns para venda de implementos agrícolas e sementes. É a cidade se estruturando, reforçando o urbano, logo, acelerando a prestação de serviços.

A urbanização brasileira conhece, nitidamente, dois grandes regimes, ao longo das diferentes periodizações que se proponham. Após os anos 40-50, os nexos econômicos ganham enorme relevo, e se impõem às dinâmicas urbanas na totalidade do território [...], e antes desse momento, o papel das funções administrativas tem, na maior parte dos estados, uma significação importante. (SANTOS, 1993, p. 24).

Na estruturação das cidades, as capitais destacam-se por sua importância no processo urbano e na vida da população urbana brasileira; sobressaindo sobre o ponto de vista tanto quantitativo, como qualitativo, isto porque “[...] é nos estados em que a atividade extrativa é predominante e que a parcela da população vivendo nas capitais é maior.” (SANTOS, 1993, p. 25).

Por séculos, o Brasil, em seus subespaços, evoluiu segundo a lógica dos polos, com dinâmicas próprias sem, entretanto, manter uma relação estreita entre eles. A base econômica da maioria das capitais brasileiras era, até o fim da segunda guerra mundial, a agricultura, realizada dentro de sua zona de influência e nas funções administrativas públicas e privadas, sobretudo, públicas.

Cita-se como exemplo o Estado de São Paulo, que a partir da segunda metade do século XIX, com a produção do café, torna-se o polo dinâmico de vasta área, o qual abrange os estados mais ao sul, como o Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Surge uma nova lógica nos sistemas de engenharia e organização das relações sociais ligadas à cidade, com a implantação de estrada de ferro, melhoria de portos e criação de meios de comunicação. Assim, instalam-se “sob os influxos do comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo, que vão tornar efetiva aquela fluidez.” (SANTOS, 1993, p. 27).

Estabelece-se, desta maneira, uma nova dinâmica, com o crescimento para todos os subespaços e com a divisão social do trabalho, algo que auxilia a desenvolver o processo de industrialização brasileira, o qual perdura até o primeiro momento da década de 30,

[...] quando novas condições políticas e organizacionais permitem que a industrialização conheça, de um lado, uma nova impulsão, vinda do poder público e, de outro, comece a permitir que o mercado interno ganhe um papel, que se mostrará crescente, na elaboração, para o país, de uma nova lógica econômica e territorial (SANTOS, 1993, p. 27).

Dos anos 1940 até 1950, essa é a lógica da industrialização que prevalece, com a criação de atividades industriais, a formação de um processo social complexo do território integrado e a expansão do consumo. Isto impulsiona a vida de relações sociais e ativa o próprio processo de urbanização.

Maricato (1982) ressalta que, a partir da década de 1950, intensifica-se a formação da periferia urbana. Para tanto, os elementos desse fenômeno estão postos em meio ao ingresso no país da grande indústria e do intenso movimento migratório campo-cidade, aliados aos outros fatores como estrutura de posse da terra e modo como ela é explorada.

A tendência, por não dizer a prática, do caráter clientelístico da política brasileira acentua-se a partir dos anos 1960, com a minimização da atenção para com a reprodução da força de trabalho; e “[...] conseqüentemente minimizar a

aplicação de recursos em infraestrutura, equipamentos urbanos e habitação relativos ao assentamento residencial dessa força de trabalho em meio urbano.” (MARICATO, 1982, p. 84).

Destaca-se nesse período o fechamento político, marcado pelo impedimento da liberdade de expressão, da participação e da organização popular. O Estado lança mão de uma orientação e aplicação de políticas oficiais como de habitação, transporte, saúde e saneamento. (MARICATO, 1982).

No tocante à importância da casa, esta se denota em meio à classe operária, segundo Maricato (1982), como parte de um capitalzinho, extremamente valorizada, mas concomitante com aspectos subjetivos, restando o lugar na periferia como o espaço de residência da classe trabalhadora, única alternativa ao grau de industrialização existente.

A partir da década de 1970, a rede urbana brasileira passa por significativas transformações com o aparecimento de centros industriais especializados e diversificados, com a modernização, industrialização e capitalização do campo, e a constituição de imensos complexos agroindustriais.

É primordial, nessa perspectiva, o reconhecimento de novos papéis que devem ser assumidos e desempenhados pelas cidades, a fim de identificar-se novas funções urbanas no âmbito dessa nova interação.

A partir dos anos 1970, o processo de urbanização alcança novo patamar, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do ponto de vista qualitativo. Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva a revolução demográfica dos anos 1950, tivemos, primeiro, uma urbanização aglomerada, com o aumento do número - e da população respectiva - dos núcleos com mais de 20 mil habitantes e, em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanho intermédio, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com o aumento considerável do número de cidades milionárias e de grandes cidades médias (em torno de meio milhão de habitantes). (SANTOS, 1993, p. 69).

Com essa nova base econômica em escala, associada a comunicações e aos transportes, diversificam-se as interações espaciais, pois estas ultrapassam o nível regional, com uma urbanização envolvente presente no território, o que ocasiona, por conseguinte, o crescimento demográfico nas cidades médias e maiores, inclusas as capitais de estados. (SANTOS, 1993).

Esse crescimento pode ser observado em todas as regiões do país, explodindo, portanto, a taxa de ocupação urbana. A título comparativo,

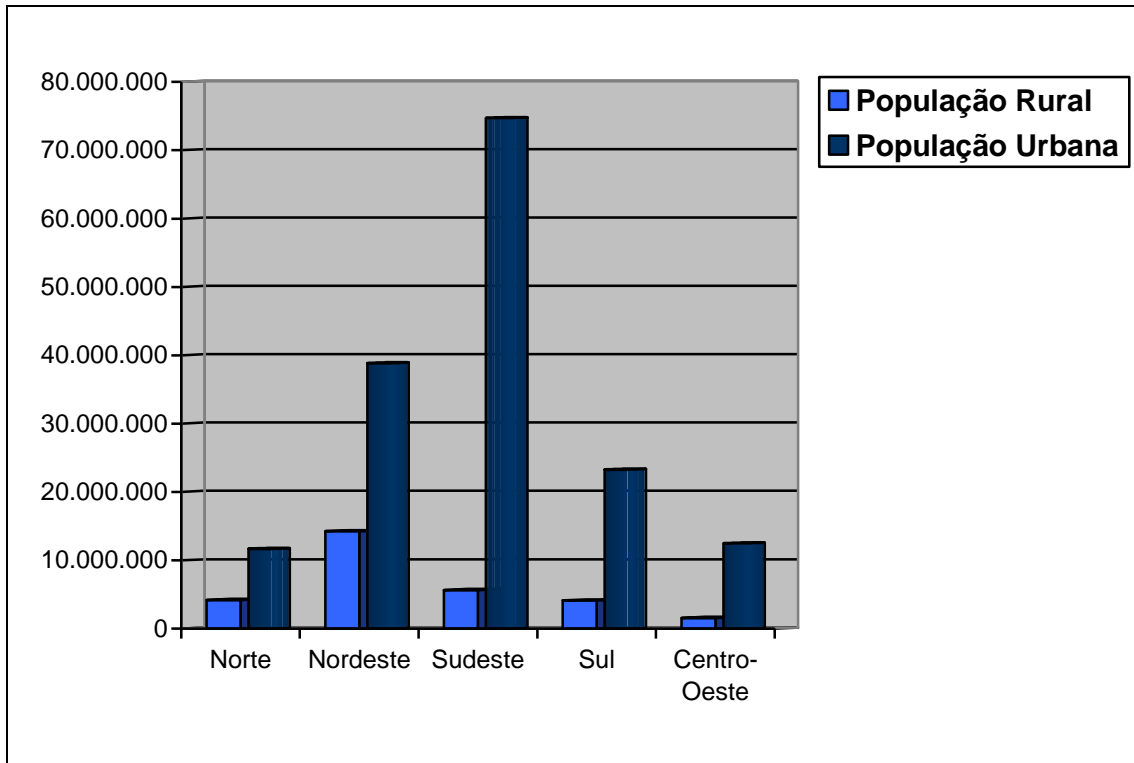
considerando-se a década de 1940, quando a taxa de urbanização brasileira era de 26,3%, em 1980, houve um aumento significativo para 68,86%.

Em 2000, esta taxa atinge 81,2%¹², demonstrando uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população do país, ou seja, um crescimento populacional urbano, em 1940, de 18,8 milhões de pessoas, para aproximadamente 138 milhões de pessoas, em 2000. Isto significa que, em sessenta anos, ampliam-se os aglomerados urbanos, os quais passaram a abrigar mais de 125 milhões de pessoas.

Dado ainda mais alarmante se refere aos resultados do Censo de 2010. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, esta taxa de urbanização é a maior da história, considerando-se os registros a partir de 1960. Em referência aos dados do Censo de 2000, isto significou um aumento de 23 milhões de pessoas vivendo nas cidades do país fora da zona rural, logo há o encolhimento da população rural brasileira em dois milhões de pessoas, no mesmo período.

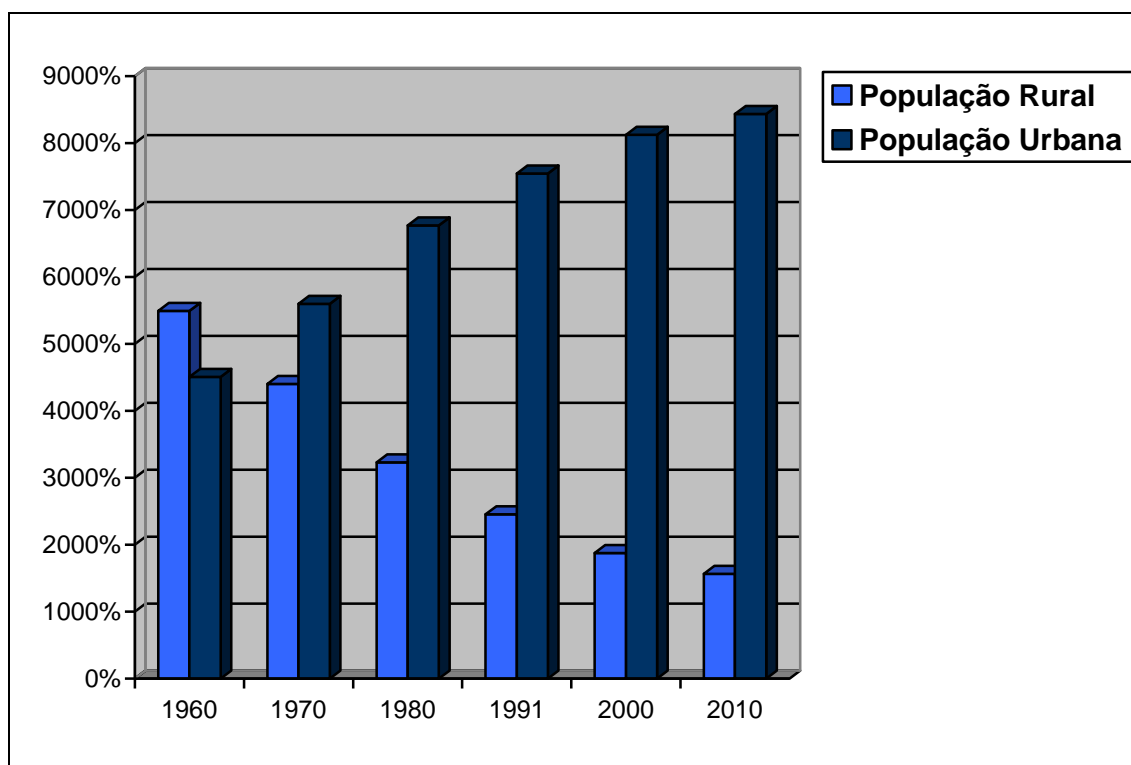
A região Sudeste foi a que mais perdeu população rural. O total passou de 6,9 milhões, em 2000, para 5,7 milhões, em 2010. O Nordeste, mesmo com o crescimento de sua população urbana, ainda continua concentrando quase a metade da população rural do Brasil, com 14,3 milhões de habitantes e teve uma perda de pouco mais de 500 mil pessoas em áreas rurais na última década, conforme demonstra o gráfico 1, sobre os dados estatísticos levantados pelo Censo do IBGE em 2010, relacionado à população rural e urbana por regiões.

¹² IBGE, 2010. Sinopse do Censo Demográfico 2010.

Gráfico 1 - População rural e urbana por regiões brasileiras, em 2010

Fonte: IBGE, 2010. Sinopse do Censo Demográfico 2010. Elaborado pela autora.

Os dados do Instituto em 2010, concluem que a população brasileira cresceu quase 20 vezes desde 1872, ano em que foi realizado o primeiro censo demográfico do país, até 2010, ano do levantamento do último censo oficial. O número de habitantes do país saltou de 9.930.478 para 190.755.799 habitantes.

Gráfico 2 – Evolução da população urbana e rural no Brasil, entre 1960 a 2010

Fonte: IBGE, 2010. Sinopse do Censo Demográfico 2010. Elaborado pela autora.

Segundo dados divulgados pelo IBGE em julho de 2019, o crescimento da população brasileira projetada para o período ultrapassou a casa de 210,1 milhões de habitantes, apresentando um crescimento de 10,2% a considerar o censo de 2010, onde a população brasileira era superior a 190,7 milhões de habitantes¹³. O Estado do Paraná ocupa a quinta posição entre os estados mais populosos do Brasil com 11.433.957 habitantes, sendo o primeiro do Sul do país. O Estado brasileiro mais populoso, segundo projeções do IBGE, em 2019, continuou sendo São Paulo, com 45,92 milhões de habitantes.

Essa projeção populacional prospecta que, em 2020, 90% da população brasileira estará vivendo nas cidades, contudo, suscita-se: em quais condições? Vale ressaltar que se trata de um país cujo legado histórico acumula uma dívida socioterritorial de urbanização, segundo Nakano (2009, p. 54) com “[...] padrões desiguais do ponto de vista social, e excludente do ponto de vista territorial e predatório do ponto de vista ambiental.”

¹³ Fonte: IBGE, 2019.

Assim, desenvolve-se um quadro de crise urbana que não é exclusivo de algumas regiões, mas de todas as cidades da federação, sejam elas litorâneas e/ou localizadas no interior do país.

Das cidades surgidas sob o domínio colonial com a exploração e afirmação política, passando por uma dominação capitalista comercial até a dominação industrial e financeira, em que prevalecem investimentos especulativos, é fundamental discutir o planejamento urbano associado à questão da moradia. Tal discussão será abordada no capítulo 3.

3 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A QUESTÃO DA MORADIA

No capítulo anterior, foram apontados alguns elementos contributivos para o surgimento das cidades, em especial, das cidades brasileiras que trazem em seu bojo a marca colonial de organização social e política, registrando um crescimento populacional urbano constante, mesmo em meio a uma industrialização tardia.

Dados do Censo IBGE/2010, nos períodos de 2000 e 2010, apontam que a população urbana subiu de 81,25% para 84,35% e a estimativa para 2020 é de que se atinja a casa dos 90% de pessoas vivendo nas cidades, ou seja, aproximadamente 189 milhões de pessoas.

Esses dados despertam para a relevante temática do planejamento urbano que, no caso brasileiro, apresenta em sua trajetória um cunho regulamentador por meio de um Estado voltado principalmente para “[...] expandir e aprofundar as relações sociais de produção no sentido de estabelecer um capitalismo integralmente desenvolvido.” (SCHMIDT, 1983, p. 43).

A ideia do desenvolvimento econômico associado a uma sociedade urbanizada ganha destaque na década de 1960. Autoridades nacionais brasileiras em uma tentativa de estabelecer um conjunto de prioridades urbanas, combinaram políticas centradas, segundo Schmidt (1983), no planejamento de uma política urbana, na criação de programas de investimentos na produção de bens públicos e privados, em estruturas institucionais para administrar a problemática urbana, e em leis eleitorais direcionadas à organização e ao funcionamento dos principais centros urbanos.

Cabe ressaltar que, em 1964, o país sofreu não apenas com o golpe político, mas com o colapso do sistema econômico. O novo regime, diante da crise, empreendeu medidas e programas que visivelmente pudessem significar em impactos sobre a população e a economia urbana¹⁴.

Uma das decisões tomadas envolve a criação do Banco Nacional de Habitação, o Sistema Federal de Habitação e o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço.

Para essa discussão sobre o planejamento urbano brasileiro e a questão da moradia, utilizou-se as reflexões de autores como Alfonsin (2017); Maricato (1997); Ribeiro (2017); Nygaard (2005); Ribeiro e Cardoso (2007); Rolnik (1994); Santos Junior (2011); Saule Junior (2004); Saule Junior e Uzzo (1994); Schmidt (1983); e Villaça (1999).

É possível inferir fortes críticas ao planejamento urbano brasileiro ao seu caráter tecnocrático e ideológico, evidenciando a dominação e poder, contudo, não legitimando a ação concreta do Estado, nem mesmo proporcionando incutir hegemonia, aceitação e credibilidade desse poder. (VILLAÇA, 1999).

Do movimento popular para reforma urbana, em 1963, à Constituição Federal de 1988, chegando ao Estatuto da Cidade, em 2001, destacam-se instrumentos legais e urbanísticos voltados para a política urbana preconizada em meio à gestão democrática e participativa das cidades.

Com a propositura para um planejamento voltado à função social da propriedade e ao acesso ao direito à cidade, desvendaram-se caminhos para a estruturação de uma política habitacional de interesse social.

3.1 A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

A teorização sobre o planejamento é enriquecida no contexto do pós-guerra, sob a justificativa de que a ciência e as novas tecnologias auxiliariam as ações futuras. Desta forma, tal teoria assume um lugar estratégico, já que está veiculado

¹⁴ Nas palavras de Schmidt (1983, p. 44), “[...] foram eliminados os subsídios à importação de petróleo e trigo, elevaram-se as taxas de serviços de utilidade pública numa tentativa de por em dia a inflação passada, modernizaram-se os mercados financeiros a fim de captar poupanças para financiar a aquisição de bens de capital para as pequenas e médias empresas, e os títulos reajustáveis foram introduzidos pelo governo central, para financiar os seus déficits.”

ao movimento que Harvey (1993) denominou de modernismo universal, o qual se tornou hegemônico após 1945.

A crença no progresso linear, nas verdades absolutas e no planejamento racional de ordens sociais ideais sob condições padronizadas de conhecimento e produção era forte. Por isso, o modernismo resultante era “positivista, tecnocrático e racionalista”, ao mesmo tempo que era imposto como a obra de uma elite de vanguarda formada por planejadores, artistas, críticos e outros guardiões de gosto refinado. (HARVEY, 1993, p. 42).

Harvey (1993, p. 42) chama a atenção para uma modernização de economias europeias que ocorria velozmente, ao passo que “o impulso da política e do comércio internacionais era justificado como o agente de um benevolente e progressista processo de modernização num Terceiro Mundo atrasado.”

A ideia do planejamento no Brasil como instrumento de desenvolvimento econômico foi incorporada pelas elites revolucionárias de 1930, com destaque à modernização política, capaz de levar progresso econômico e social de forma generalizada. (SCHMIDT, 1983).

Envolto a um cenário internacional, o planejamento urbano brasileiro é influenciado por escolas internacionais de herança positivista, apresentando particularidades e forte predominância política ideológica de apoio à industrialização como meio a criar uma sociedade moderna. (SCHMIDT, 1983).

O foco de análise sobre o planejamento por meio da ação concreta do Estado materializa-se em políticas públicas com forte apelo discursivo, mas pouca efetividade. (VILLACA, 1999).

Ainda no caso das políticas sociais, como aponta Silva (1992, p. 10),

[...] constituem verdadeiras arenas de luta onde interesses se condensam de modo contraditório e tomam diferentes formas, que privilegiam o capital mas que têm que contemplar em alguma medida as demandas das camadas subalternas, num permanente esforço de combinação das funções de acumulação e de legitimidade do Estado.

As críticas convergem para a produção de conhecimento técnico da cidade, com o qual, mesmo considerando-se os aspectos social, econômico, urbanístico, histórico e geográfico, não se demonstra continuidade, acarretando por um lado “[...] a inconsequência e mesmo inutilidade da maioria dos planos elaborados por décadas e décadas e, por outro, o enorme desenvolvimento que o planejamento

‘teórico’ (ideológico na verdade) vem experimentando no Brasil [...]” (VILLAÇA, 1999, p. 190).

Essa questão da descontinuidade na execução dos planos é um fato que, segundo Villaça (1999), deve ser levado em consideração ao se traçar comparações entre o planejamento urbano no Brasil, Europa e ou Estados Unidos, visto que, nestes últimos, a ação concreta do Estado é legitimada e correspondente.

No Brasil, segundo Villaça (1999), o planejamento é apenas um discurso, uma fachada ideológica,

[...] não legitimando ação concreta do Estado, mas, ao contrário, procurando ocultá-la. O que há de comum é apenas que, em ambos os casos, o que está por detrás da fachada do planejamento é o poder, a dominação. Entre eles, a grande diferença está nos níveis de hegemonia, aceitação e credibilidade desse poder. (VILLAÇA, 1999, p. 191).

Villaça (1999, p. 173) tece críticas sobre o que no Brasil se concebe como planejamento urbano. Para o autor “[...] o conceito de planejamento urbano atualmente dominante no Brasil não abrange toda ação do Estado sobre o urbano e sobre o processo de urbanização.” Nos últimos 50 anos sua produção e reprodução encontram-se cristalizadas na figura do Plano Diretor.

Sustenta-se também que as constantes mudanças de nome, de metodologia de elaboração e de conteúdo dos planos ao longo de sua história, foram estratégias dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo assim para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação. (VILLAÇA, 1999, p. 182).

A argumentação de Villaça (1999) é construída a partir da concepção de Harvey (1993), a qual se baseia no enfoque ideológico dominante, da tecnocracia e da corrente do modernismo para as cidades, instalado depois de 1848, com o fenômeno urbano. É válido lembrar que este fenômeno foi marcado pela migração para os centros urbanos, pela industrialização, mecanização, reorganização dos ambientes construídos e dos movimentos urbanos de base política.

[...] A crescente necessidade de enfrentar os problemas psicológicos, sociológicos, técnicos, organizacionais e políticos da urbanização maciça, foi um dos canteiros em que floresceram os movimentos modernistas. O modernismo era uma ‘arte das cidades’ e evidentemente encontrava ‘seu habitat natural nas cidades’. (HARVEY, 1993, p. 33).

Maricato (1997) afirma que a matriz teórica do planejamento urbano tanto nos países capitalistas, como nos socialistas, embasou o ensino e sua prática regional na América Latina,

[...] atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infraestrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção, etc.). (MARICATO, 1997, p. 113-114).

Para Villaça (1999), a prática do planejamento urbano, no Brasil, é marcada por três períodos: primeiro, no final do século XIX, entre os anos de 1875 até 1930; o segundo, no período de 1930 a 1992; e o terceiro, de 1992 até o final do século XX.

O primeiro período que marca o nascimento do planejamento urbano no Brasil, por volta de 1874, surge com a criação da Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, pelo Ministro do Império, João Alfredo Correa de Oliveira. Em seu primeiro relatório, dois conceitos-chave são utilizados: “o de plano e o de conjunto geral ou global, associados ao espaço urbano.” (VILLAÇA, 1999, p. 194-195).

Suas principais características, tendo por referência a cidade de Washington, nos Estados Unidos, pautavam-se no embelezamento e melhoramento urbano sob um viés ideológico, utilizado para glorificar e ajudar a impor o Estado e a classe dirigente capitalistas.

Nas três décadas seguintes, o governo carioca desenvolveu uma significativa atividade planejadora. O Plano Pereira Passos, para a cidade do Rio de Janeiro, de 1903, foi cumprido na íntegra.

Os planos eram elaborados, debatidos, contestados, adiados, apoiados, recusados ou executados, revelando ser inegável que o planejamento (tal como concebido na época) já se havia tornado uma atividade rotineira e importante na administração urbana, principalmente contando com a presença de interesses imobiliários. (VILLAÇA, 1999).

No segundo período, de 1930 até por volta de 1992, o conceito de cidade eficiente é difundido e as grandes obras que ganham destaque são as que “[...] saem do consumo conspícuo para privilegiar a constituição das condições gerais de

produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção).” (VILLAÇA, 1999, p. 199).

O conceito de cidade eficiente enfatiza que a cidade do consumo superou a cidade da produção, conceito esse que desperta a população para o debate sobre os problemas da cidade.

Cabe ressaltar que é a partir da década de 1930 que se tem, como marco histórico nacional, o surgimento da consciência popular urbana, por meio da organização das classes operárias e enfraquecimento das classes dominantes; porém, nesse momento, ainda não há uma definição exclusiva de domínio de grupos econômicos do poder político.

Nas décadas seguintes, de 1940 ao final dos anos de 1950, a burguesia urbano-industrial assume o domínio da sociedade brasileira, entretanto, o domínio no âmbito urbano não será tranquilo como em décadas anteriores. Os meios utilizados para a legitimação desse espaço são as políticas habitacionais e o uso ideológico do planejamento urbano, não sendo mais possível ignorar os problemas citadinos, logo, dedica-se o orçamento público apenas as obras viárias vinculadas à lógica do capital imobiliário, sem que se recebam críticas. (MARICATO, 1997).

Quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no plano-discurso. No plano que esconde ao invés de mostrar. Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito. A elite brasileira não era suficientemente hegemônica para divulgar e impor seu plano. (MARICATO, 1997, p. 119).

Tratou-se de um período marcado por planos não implantados, com variáveis denominações tais como: Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico e Plano Municipal de Desenvolvimento.

Destaca-se que, em 1963, a proposta de Reforma Urbana foi lançada no Congresso do Instituto de Arquitetos do Brasil, IAB, em Petrópolis, com a proposta do controle sobre a propriedade da terra, mas foi posteriormente silenciada com as demais propostas de base.

Durante o período ditatorial militar, de 1966 até 1974, sob a coordenação do SERFHAU¹⁵, os Planos de Desenvolvimento Local Integrado ganharam destaque

¹⁵ O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU – foi regulamentado pelo Decreto Federal n. 59.917 de 30 de dezembro de 1966. Entidade autárquica foi criada pela Lei n. 4.380 de 21 de agosto de 1964. A ela cabia elaborar e coordenar a política nacional no campo de

pelos planos tecnocráticos, de cunho ideológico, ignorando a opinião da população, restringindo-os ao plano das idéias. (VILLAÇA 1999).

Cabe ressaltar, conforme Nygaard (2005), que o período mais rico no tocante à produção de planos diretores urbano-municipais e de propostas de planejamento urbano no Brasil, foi no período de 1964-1974, época do SERFHAU¹⁶.

[...] estes planos diretores foram invocados para restabelecerem a ordem urbana mediante um conjunto de regras e de ações, fazendo crer que estaríamos aptos a resolver os problemas urbanos que apontavam. Eram problemas que diziam respeito à modernização das estruturas fiscais e administrativas das prefeituras, à determinação do espaço da vida urbana para a sociedade e à definição das diretrizes de desenvolvimento do município. (NYGAARD, 2005, p. 31).

As questões urbanas e regionais passam a integrar o quadro das políticas desenvolvidas pelo Estado, sob o enfoque higienista da cidade, emergindo a necessidade de rompimento com o passado colonial e a busca pelo moderno, demandando o embelezamento das cidades em razão da ascensão de uma nova classe dominante.

A trajetória do planejamento urbano no Brasil baseia-se, assim, em padrões característicos de intervenção sobre os espaços das cidades. Padrões estes que segundo Ribeiro e Cardoso (1994), referem-se a um conjunto de princípios os quais orientam o diagnóstico da realidade urbana, definem sua forma, objeto e objetivos da intervenção proposta.

A partir dos anos 1970, o padrão predominante é o urbano, tido como um problema de desenvolvimento econômico, necessitando-se de planos que possam organizar medidas baseadas em procedimentos racionais, com metas e objetivos que visem ordenar e racionalizar a ação pública sobre as cidades.

Esse padrão ganha hegemonia em um momento onde as “contradições urbanas” já apareciam em toda a sua clareza, configurando um conflito de interesses em torno da apropriação dos benefícios da urbanização e da ação do Estado. No quadro de uma conjuntura marcadamente autoritária

planejamento local integrado. Estabelecida no âmbito das diretrizes da política de desenvolvimento regional, visava a articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais. Sua finalidade era prestar assessoria técnica ao Banco Nacional de Habitação – BNH – para implantação da política habitacional e urbana. (BRASIL. Decreto n. 59.917/66).

¹⁶ O período de 1964 a 1974 compreendeu, em termos nacionais, o desenvolvimento da política urbana, iniciada em 1963, como política habitacional. Em 1964, instituiu-se o Sistema Financeiro de Habitação, tendo como peças centrais o Banco Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU. (NYGAARD, 2005, p. 31).

como que se seguiu ao golpe militar de 1964, este padrão irá produzir uma "tecnificação" dos problemas urbanos, com sua consequente "despolitização". (RIBEIRO e CARDOSO, 1994, p. 86).

Segundo Villaça (1999) o Estado brasileiro tem atuado sobre as cidades enquanto organismos físicos, com a instalação de redes de abastecimento de água e coleta de esgotos, construção de avenidas, parques, casas populares, regulamentação e delimitação de zonas urbanas, abertura de loteamentos e construção de edifícios pela iniciativa privada e oferta e regulamento de transporte urbano.

Todavia, mesmo em meio a essa ação estatal no espaço urbano nas cidades grandes e médias nos anos 1970 e 1980, não houve elementos suficientes, segundo Villaça (1999), para efetivamente concluir que se tratou de um planejamento urbano no Brasil, uma vez que o "[...] objetivo dos planos federais de saneamento, transportes ou habitação não foi, e nem podia ser, a organização do espaço intra-urbano." (VILLAÇA, 1999, p. 172).

Os Planos que mais se aproximaram do conceito de planejamento urbano, mas que ainda não podiam ser enquadrados como tal, no sentido da especificidade da organização do espaço urbano, aplicando-se ao plano de uma cidade individual, foram o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e a atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Isso porque "[...] não tinham por objetivo a organização do espaço urbano e não foram formuladas e/ou aplicadas para cada cidade individualmente." (VILLAÇA, 1999, p. 172).

Villaça (1999) aponta que a Lei Federal n. 6.766¹⁷ de 1979 - utilizada até os dias de hoje regulando loteamentos - foi a que mais se aproximou do planejamento urbano devido a sua especificidade em tratar a organização do espaço, "[...] entretanto, ainda não é uma lei típica de planejamento urbano, pois se refere apenas a loteamentos individualmente e não ao conjunto da cidade." (VILLAÇA, 1999, p. 172).

Até a década de 1990, observou-se um período do plano intelectual de base científica e tecnicamente correto, porque continham boas ideias. Trata-se do plano

¹⁷ Lei Federal n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979, dispõe sobre parcelamento de solo para fins urbanos.

discurso, no qual a verdade basta, não havendo preocupação com sua operacionalização e exequibilidade.

Este divide-se em três subperíodos: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965); o dos Superplanos (1965-1971), período em que nasce a indústria dos Planos Diretores; e do Plano sem Mapa (1971-1992). (VILLAÇA, 1999).

Associando-se ao contexto histórico, é o período em que as cidades crescem, segundo MARICATO (1997), fora da lei.

[...] de qualquer lei, de qualquer plano, a tal ponto que podemos constatar que nos anos 90 cada metrópole brasileira abriga outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades são não cidades: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas contam apenas com o transporte precário, a luz e a água. (MARICATO, 1997, p. 120).

Villaça (1999) é bem claro em sua concepção sobre o baixo alcance dos objetivos do planejamento urbano brasileiro via seus instrumentos, pelo menos durante cinquenta anos (1940-1990).

Segundo o autor, a maioria dos planos ficaram arquivados, que não possuíam nenhuma vinculação com a realidade. A ideia de que o caos urbano era falta de planejamento - e de que por meio deste último dele os problemas urbanos poderiam ser resolvidos - não se efetiva.

Mesmo diante de uma agenda frágil, o final dos anos 1980 foi marcado por movimentos e propostas populares em torno dos chamados problemas urbanos, por intermédio da consolidação do Movimento Nacional da Reforma Urbana.

As populações urbanas marginalizadas, os milhões de clandestinos manifestavam-se, pressionando as forças do atraso e trazendo à luz aquilo que os vários tipos de planos diretores vinham ocultando havia décadas. (VILLAÇA, 1999, p. 232).

Vale ressaltar nesse período um cenário econômico de crise agravado pelo choque do petróleo. Os juros internacionais geraram uma dívida externa crescente, a produção industrial sofreu retrocesso, revelando a queda do PIB brasileiro, diversos planos e programas de estabilização surgiram, porém, não impediram o avanço da chamada década perdida para a década de 1990.

No tocante à organização da sociedade, a mobilização popular foi ofuscada pela classe dominante, cujos interesses no espaço urbano tiveram como resposta a

exigência constitucional do Plano Diretor¹⁸ para municípios com mais de 20 mil habitantes, encobrendo-se, desta maneira, as questões centrais da reforma urbana.

Não se pode desconsiderar, entretanto, as dificuldades presentes nos municípios para implementação de seus Planos Diretores, os quais revelavam, em sua grande maioria, a ausência e ou insuficiência de uma estrutura administrativa para seu exercício.

Dentre os principais problemas, encontravam-se a carência por recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, associada à baixa difusão dos conselhos de participação e controle social, voltados para uma cultura participativa que versasse sobre a construção e implantação de política de desenvolvimento urbano¹⁹.

Nas palavras de Rolnik (1994, p. 357), essa solução foi “apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram às propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana.”

A Constituição Federal de 1988, considerada a Constituição Cidadã, abordou a temática da política urbana em seu Capítulo II e não afastou as dificuldades no tocante a possibilidade do Plano Diretor em ser um instrumento que define o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Estas dificuldades, segundo Villaça (1999), relacionavam-se à aplicação de sanções aos proprietários que descumpriram esse preceito, principalmente pela dependência de lei federal e pela exigência de sua aplicabilidade de forma sucessiva, com penalidades de parcelamento ou edificação compulsório, imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal.

¹⁸ Do Capítulo II – Da Política Urbana - Artigo 182, que versa sobre a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder municipal, e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, segue: § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (BRASIL. Constituição Federal de 1988).

¹⁹ Vale ressaltar que “a maioria dos Conselhos das Cidades que foram criados necessita ser regulamentada, ou seja, também nesse caso o Plano Diretor não é autoaplicável, sendo inclusive não definida a sua composição. Mesmo com essa limitação, é preciso considerar a importância da instituição do Conselho da Cidade como espaço público fundamental para garantir a participação dos diversos segmentos da sociedade na elaboração e implementação das políticas urbanas municipais.” (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011, p. 46).

Esse terceiro período do planejamento urbano no Brasil, entre 1992 até o fim do século XX, foi marcado pela introdução de instrumentos legais, a partir da Constituição Federal de 1988.

Ele trouxe a público os dispositivos que originaram a ideia de concessão onerosa do potencial construtivo, com a criação do Fundo Municipal de Urbanização, a regularização fundiária, a urbanização de favelas e as zonas especiais de interesse social (ZEIS). “Entretanto, um poderoso instrumento de reforma urbana o IPTU progressivo no tempo, estava na dependência de Lei Federal.” (VILLAÇA, 1999, p. 234).

A década de 1990 foi selecionada como fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Essa politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados, nos legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do país. (VILLAÇA, 1999, p. 235-236).

Para Maricato (1997, p. 127), os anos 1990 foram marcados pela “[...] remontagem da tradicional coalizão em que se sustentou o poder conservador no Brasil”, com o recuo da oposição e o avanço do projeto neoliberal.

Villaça (1999, p. 238) ressalta que a década de 1990 apresentou o espaço urbano ao planejamento urbano como objeto fundamental de sua produção, reprodução e consumo. Logo, nessa concepção, a terra urbana, é “[...] grande objeto do Plano Diretor.”

Para os movimentos populares, especialmente os ligados a terra e à habitação, o Plano Diretor tornou-se um instrumento desgastado em virtude das possibilidades que vinha apresentando de ser manipulado e desvirtuado pelos setores reacionários que dominam a produção do espaço urbano. Consequentemente, a elaboração de vários planos diretores para importantes cidades do país no início dos anos 1990 não conseguiu mobilizar os movimentos populares urbanos. (VILLAÇA, 1999, p. 238).

O Plano Diretor configura-se como algo mais do que um instrumento científico e técnico, mas sobremaneira político. Todavia, com poder praticamente nulo, quando a ele não se atribui credibilidade devida por parte dos gestores públicos, principalmente os municipais, para os quais é imputada a responsabilidade por sua elaboração.

Um dos principais obstáculos de desenvolvimento dos instrumentos de planejamento tem sido a mediação entre os interesses vinculados ao espaço urbano, uma vez que é por meio destes instrumentos que se espera a resolução dos problemas da cidade, os quais são gerados pelo modo de produção capitalista.

O grande paradoxo a essa questão encontra-se entre as facções da classe dominante, ligadas aos interesses da produção do espaço urbano, com planos que não revelam reais propostas para nossas cidades e não atendam às necessidades da maioria da população. É válido ressaltar a descredibilidade das camadas populares, não interessadas no debate por não verem reverberar nos planos sua efetividade.

A partir dos anos 2000, os instrumentos de planejamento apresentaram-se com avanços significativos, a contar pelo Estatuto da Cidade, trazendo ao cenário as demandas dos movimentos populares setoriais: a terra urbana, a habitação e o transporte.

O destino do planejamento no Brasil atual, o perfil, a credibilidade e o conteúdo dos Planos Diretores estão assim ligados aos avanços da consciência de classe, da organização do poder político das classes populares. Esse é um processo vagaroso, uma vez que no Brasil, como diz Martins, nossa história é lenta, pois é grande “o poder do atraso”. (VILLAÇA, 1999, p. 241).

Diante dos avanços obtidos via Estatuto da Cidade, o qual regulamentava instrumentos de planejamento e garantias do direito à cidade, Maricato (1997) posiciona-se com criticidade quanto à ineficácia da legislação brasileira, demonstrando que as justificativas de planos ou projetos de leis urbanísticas recaem sobre boas intenções e que cumprem o papel do plano-discurso, com leis que cumpridas ou não, a depender das circunstâncias e dos interesses envolvidos.

O mais frequente é que ou parte do plano é cumprida ou ele é aplicado apenas a uma parte da cidade. Sua aplicação segue a lógica da cidadania restrita a alguns. (MARICATO, 1997, p. 123).

Nesta lógica da cidadania restrita, pode-se apontar a habitação, como uma política setorial compensatória, tratada como sinônimo de resposta a períodos de crises econômicas e desenvolvida sob um estado patrimonialista, com roupagem de gestão gerencial e um discurso populista, excludente e seletivo.

O século XXI traz uma concepção de planejamento urbano com vistas à superação da visão setorial fragmentada e homogeneizadora da cidade, pretendendo integrá-lo à esfera da gestão da cidade, com a possibilidade de participar, executar e monitorar suas ações.

Para tanto, se faz imprescindível pensar no planejamento urbano que se efetive pelas práxis, na qualidade de prática humana em sua dimensão política, no contexto da polis democrática, visando contribuir para autonomia dos homens e mulheres, por meio da melhoria da qualidade de vida e justiça social na cidade. (SOUZA, 2006).

Essa breve abordagem sobre a trajetória do planejamento urbano no Brasil chama à reflexão para o árduo desafio de se superar a ideia de planos tecnocráticos e burocráticos para, efetivamente, introduzi-los na política urbana como instrumentos contributivos e mobilizadores de participação social.

Portanto, é oportuno resgatar o processo de luta pela reforma urbana no Brasil, algo que será tratado a seguir.

3.2 A LUTA PELA REFORMA URBANA NO BRASIL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A luta pela reforma urbana²⁰ no Brasil iniciou-se em 1960, em um período que os segmentos progressistas da sociedade demandavam reformas estruturais na questão fundiária. (BONDUKI, 2017).

Para Souza (2006, p. 213), contrastando com a expressão de reforma urbanística, ou seja, “[...] um projeto de remodelação do espaço que objetiva melhorar a funcionalidade das formas espaciais e embelezar a cidade”; a reforma urbana dos anos 60 “[...] significa uma reforma social estrutural, de caráter redistributivista e universalista.”

Destaca-se a dimensão espacial, pela via da reforma estrutural, com táticas e instrumentos vinculados a canais de participação popular, regulação fundiária, tributários, urbanísticos e informativos, com objetivo de reduzir os níveis de injustiça

²⁰ Cabe destacar que o termo reforma urbana passou a ser utilizado no âmbito das reformas de base do governo João Goulart, “como uma espécie de versão urbana do já consagrado conceito de reforma agrária.” (BONDUKI, 2017, p. 16).

social no meio urbano e destecnocratizar o planejamento e a gestão urbanos. (SOUZA, 2006).

Integradas ao plano das Reformas de Base no governo do presidente João Goulart, as reformas agrária e urbana para os teóricos desenvolvimentistas, segundo Ribeiro (2017, p. 11) “teriam impactos na melhoria das condições de vida da população brasileira e, ao mesmo tempo, permitiram o alargamento do mercado interno.” Este discurso permeava a fala dos dirigentes do país na época:

Em consequência do próprio processo de desenvolvimento e de transformação do estilo de vida da sociedade brasileira, o país atravessa intensa fase de urbanização, daí resultando, para as áreas de maior concentração demográfica, desprovidas de planejamento para o desenvolvimento comunitário, sérios problemas de crescimento desordenado, entre os quais o da habitação, com graves repercussões nas condições de vida de grande parte da população. (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MENSAGEM DE JOÃO GOULARTE AO CONGRESSO NACIONAL DE 1964. BRASÍLIA, 1964.).

A primeira proposta para a reforma urbana brasileira, mesmo sem êxito, foi formulada no Congresso de 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, tendo por marco o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SRHU) no mesmo ano. Esta ficou adormecida com o golpe militar de 1964 até 1984, sob jugo do regime militar.

Vale destacar que as elites brasileiras, bem como as oligarquias regionais e locais viviam, por não dizer, até hoje, vivem, da riqueza patrimonial, dificultando aprovações de projetos que possam regular as fontes de ganhos patrimoniais, a exemplo, na ocasião, do anteprojeto de solo urbano retirado de pauta.

O tema reforma urbana ressurgiu nos anos 1970 e 1980, em um cenário de tímida abertura política, em que os movimentos sociais começam a ganhar espaço por um processo de construção de uma prática social marcado pela autonomia.

As reivindicações populares começam a ser apresentadas como direitos frente às desigualdades sociais, com destaque para a dimensão da politização da questão urbana como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira.

A Igreja Católica constituiu-se como um ator contributivo nesse período, com a elaboração do documento Ação Pastoral e o Solo Urbano, texto primordial para a luta pela reforma urbana em defesa da função social da propriedade urbana.

O objeto principal dessa luta era a terra, compreendida como o “núcleo de ação política do trabalhador.” (BALDEZ, 2017, p. 77). Suas vertentes eram a luta pela conquista do campo (reforma agrária) e a luta pela conquista da cidade (reforma urbana).

O tema foi lançado sob a ótica da justiça social por iniciativa da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB - suscitando a retomada da mobilização de liderança de movimentos sociais e de técnicos progressistas envolvidos na questão urbana.

Isto trouxe visibilidade ao debate que já se fazia urgente, sobre a necessidade de uma política nacional de desenvolvimento urbano que primasse, nas palavras de Ribeiro (2017, p. 12), pela resolução das “carências das cidades em matéria de serviços coletivos e de coibir a tolerância e a permissividade com que o poder público tratava a especulação imobiliária.”

Em 1981, o país vivia um cenário político único, com a mobilização da sociedade para as eleições diretas para governador. O clima de ameaça ao regime autoritário em razão do crescimento das camadas populares que clamavam por direitos, enfatizando a questão urbana, fez com que o governo militar desengavetasse, segundo Ribeiro (2017), o antigo anteprojeto, transformando-o em projeto de lei de desenvolvimento urbano.

Mesmo diante desse aparente contexto favorável, a questão urbana ainda não havia ganhado relevância na agenda da questão social brasileira, uma vez que não deixava claro a quem devia interessar, aliada aos lobbies contrários à regulação do uso e ocupação do solo urbano, sem desconsiderar a ausência da vontade política na questão. (RIBEIRO, 2017).

Entre avanços e retrocessos, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana estrutura-se a partir de 1985, retomando os ideais reformistas dos anos de 1960. Unificado pela força de diversos atores sociais para sua bandeira de luta, no fim do regime militar, este movimento reúne organizações da sociedade civil, movimentos sociais, entidades profissionais, organizações não-governamentais e sindicatos.

Destacam-se ainda nessa mobilização: a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das

Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, Movimentos Sociais de Luta pela Moradia, entre outros.

Seu principal contraponto foi o diagnóstico difundido no regime militar, ao tratar os problemas urbanos como carência de serviços urbanos, além do crescimento de favelas e a elevação do preço da terra como “[...] resultado de um excessivo crescimento da população da cidade.” (RIBEIRO, 2017, p. 13).

O conceito definido pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, em 1986, embasou-se em uma nova ética social, condenando a cidade como fonte de lucro para poucos em troca da pobreza de muitos, denunciando a dualidade entre a cidade dos ricos e a cidade dos pobres, a cidade legal e a cidade ilegal, a segregação espacial, a cidade mercadoria com a mercantilização do solo urbano e valorização imobiliária, a apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, transporte público, equipamentos urbanos e serviços públicos. (SAULE JUNIOR; UZZO, 2012).

Em 1988, a luta pela reforma urbana retorna em cena por meio de uma forte mobilização de diversos atores que fizeram o embate com poderosos lobbies das forças conservadoras, no ambiente da Assembleia Nacional Constituinte.

Nas palavras de Ribeiro (2017), a reforma urbana tinha por objetivo um novo padrão de política pública, referendada por meio da:

- a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc.) que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (RIBEIRO, 2017, p. 14).

A retomada do movimento pela reforma urbana contribuiu para discussão de eventos relevantes, tais como: a elaboração da proposta de emenda popular à Constituição Federal, movida pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, parcialmente incorporada no capítulo sobre a política urbana, as reformas das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios, além de alianças

municipais, em 1990, de forças populares de compromisso com o ideário reformista. (RIBEIRO, 2017).

Um fator propulsor expressivo surgido quando do estabelecimento do regime interno da Constituinte de 1988, em meio ao confronto de posições, foi o processo de participação popular. Este foi comprovado por mais de 12 milhões de assinaturas para encaminhamento de emendas populares.

Travou-se nesse contexto um campo de tensão e resistência popular em que se contrapunham as forças conservadoras, as quais argumentavam que os princípios da justiça social, por ora defendidos, eram impeditivos ao desenvolvimento do país, isto porque “[...] a função social da propriedade figurava como a maior ameaça aos grupos conservadores, como uma ameaça ao direito de propriedade.” (SAULE JUNIOR; UZZO, 2012, p. 262).

A propriedade, anteriormente vinculada ao direito civil de caráter privado, com a Constituição de 1988²¹, passou a ser regida pelo direito público, assegurando o interesse coletivo quanto aos usos individuais da propriedade, com destaque central na política urbana brasileira.

Separou-se o direito de propriedade do direito de construir, que tem outra natureza, que é a de concessão do poder público; estabeleceram-se penalizações com atribuição normativa, calcadas em uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, impondo ao proprietário do solo urbano ocioso, que se vê sustentado pela especulação imobiliária, ou mantém seu imóvel não utilizado, subutilizado ou não edificado, graves sanções, inclusive a desapropriação. (SAULE JUNIOR; UZZO, 2012, p. 262).

As propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana não percorreram, entretanto, um caminho desprovido de resistências. O principal conflito referiu-se à legitimidade de apropriação da cidade, por confrontar diretamente com interesses econômicos pressionados pela incorporação imobiliária, e ligados à dinâmica atual de produção do espaço urbano, com outro ponto implicado na natureza técnico-corporativa enraizada na administração pública brasileira.

Essas formas de resistência revelam a posição conservadora quanto à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo, à legislação urbanística de loteamento e ao uso e ocupação do solo. (ROLNIK, 1994, p. 5).

²¹ A Constituição de 1988 representou um marco histórico no país com avanços significativos para a política pública voltada à questão urbana, apesar de não atender a todos os anseios do movimento.

Souza (2006) aponta, entretanto, que essa emenda foi descaracterizada, uma vez que o Congresso Constituinte se obrigava a receber emendas populares, porém, não estava obrigado a acatá-las sem alterações.

Tal fato remete à própria reforma agrária, anterior reforma urbana, que mesmo contando com um maciço respaldo, para comemoração dos ruralistas, reduziu-se à redação vaga e problemática do Artigo 185.

No que concerne à reforma urbana, o que restou de uma emenda popular bastante abrangente, na Constituição de 1988, foram dois magros artigos, o 182 (o qual, após mencionar fórmulas vagas como “funções sociais da cidade” e “função social da propriedade”, esta última ideologicamente muito artilosa, arrota alguns instrumentos, como o IPTU progressivo no tempo, que, empregados no âmbito dos planos diretores municipais, poderiam assegurar o cumprimento daquelas “funções sociais”) e o 183 (que se restringe à usucapião). (SOUZA, 2006, p. 217-218).

O Movimento pela Reforma Urbana foi um marco para se discutir a questão urbana no país, configurando-se para Saule Junior e Uzzo (2012) em uma politização que se estendeu para o âmbito da justiça social e da igualdade.

Essa bandeira reverberou concomitantemente na forma de se planejar a cidade, pois seu centro nodal está pautado na questão da participação democrática na gestão das cidades, “[...] tão discriminada pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, apoiados apenas em saberes técnicos, dos quais a população era considerada incapaz de saber, agir e decidir.” (SAULE JUNIOR; UZZO, 2012, p. 261).

Após a Constituinte, forma-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), cujo objetivo era pressionar o Congresso Nacional para a regulamentação do Capítulo da Política Urbana.

Foram anos de intensa luta em um cenário de pós-Constituição Federal, no qual Estados, Distrito Federal, União e municípios passaram a ser caracterizados como unidades da Federação Brasileira com maior capacidade política e financeira para atuar no campo das políticas públicas.

A discussão dos Fóruns abriu um leque para diversas frentes relacionadas ao conceito da integralidade de direitos e deveres, incluindo-se o direito ao trabalho, ao saneamento, ao transporte, ao acesso a equipamentos públicos, ou seja, o direito à cidade que não se resume apenas ao direito à moradia.

A Constituição de 1988 transformou temas oriundos dos movimentos de reivindicações populares em um conjunto de direitos, tendo por princípios fundamentais: o direito à cidade e à cidadania, à gestão democrática da cidade - no sentido de seu planejamento e produção - ao controle social e participação da sociedade civil, à garantia da função social da cidade e da propriedade como prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade. Todavia, estes direitos ainda não se aplicam na íntegra no século XXI.

A organização da sociedade foi primordial na busca por direitos sociais, principalmente por contrapor-se a dominação de poder, porém, não foi suficientemente forte para se contrapor aos interesses de classes quando da operacionalização da nova legislação, reafirmando em seu bojo a contraditória relação entre Estado e sociedade.

Esta contradição é destacada por Engels (1984), o qual afirma a origem do Estado que transita entre os interesses particulares e os da comunidade, assumindo uma existência independente para garantir o interesse comum, tornando-se um lugar de poder capaz de dominar indivíduos e grupos.

Para Engels (1984), o ponto de vista de Marx pauta-se:

[...] que uso do Estado como instrumento de dominação de classe cria uma condição adicional: a classe dirigente tem que exercer seu poder em seu próprio interesse de classe, enquanto afirma que suas ações são para atender o bem de todos. (MARX e ENGELS, 1984, p. 106).

Não há como dissociar o nascimento do Estado da luta de classes, entretanto, este não deixa de ser o representante da classe dominante, com domínio econômico dos meios de produção. Como aponta Cordeiro (2015, p. 50) “por meio dele, essa classe adquire também os instrumentos da dominação política, cria uma determinada ordem que consolida a submissão de uma classe por outra.”

A Constituição Federal de 1988 sem dúvida trouxe para a política urbana um novo horizonte na esfera do direito, mas é pelo Estatuto da Cidade, em 2001²², por meio de instrumentos legais, que sua consolidação vislumbrou efetivação. Isto será abordado no tópico seguinte.

²² O Estatuto da Cidade foi decretado pela Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, regulamentando os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que estabelecem diretrizes gerais da política urbana brasileira. Enquanto Estatuto, ele visa estabelecer normas de ordem pública e de interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do coletivo, da segurança, do bem estar dos cidadãos, e do equilíbrio ambiental. (BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

3.3 O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Após uma longa tramitação do projeto de Lei, em 1999, no Legislativo Federal brasileiro, por meio da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, movido pela luta do Movimento Nacional de Reforma Urbana, instituiu-se o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001).

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Para Ribeiro (2007), depois de décadas de difusão de políticas urbanas competitivas coincidindo no mesmo período com o avanço das concepções neoliberais, o país teve no Estatuto da Cidade uma Lei nacional de desenvolvimento urbano, a qual afirmava princípios e instrumentos para uso dos governos locais em programas de reforma urbana.

O Estatuto da Cidade estabeleceu uma nova base jurídica para o desenvolvimento urbano, traduzido em mudanças importantes sobre o direito de propriedade e no enfrentamento do quadro de exclusão, desigualdade e segregação.

Em seu Artigo 2º, a política urbana teve por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade urbana, destacando como diretrizes:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Entre as várias mudanças, a nova Lei definiu a recuperação da cidade para a coletividade, com a valorização imobiliária como consequência de investimentos do poder público, além de assegurar a justa distribuição do ônus e benefícios do processo de urbanização e instituir a gestão democrática da cidade.

Sob essa premissa, o Estatuto da Cidade instituiu-se como a expressão legal da política urbana, por meio de um sistema construído por agentes que interagem na cidade e reconhecem o espaço urbano e suas questões a serem enfrentadas, dispondo de instrumentos para tal.

Saule Junior (2004) ressalta que o Estatuto da Cidade é uma Lei inovadora, a qual abre possibilidades para o desenvolvimento da política urbana, considerando, além dos aspectos urbanos, os aspectos políticos e sociais das cidades. Trata-se “[...] de uma Lei madura que contempla conjunto de medidas legais urbanísticas essenciais para implementação da reforma urbana em nossas cidades.” (SAULE JUNIOR, 2004, p. 2009).

Para Ribeiro (2017), o Estatuto da Cidade contém dois modelos de políticas urbanas:

[...] o primeiro é redistributivo, na medida em que pretende capturar parte da renda real gerada pela expansão urbana para financiar a ação pública que que iguale as condições habitacionais e urbanas da cidade; e regulatório por pretender submeter o uso e a ocupação do solo urbano, vale dizer, a valorização da terra aos imperativos das necessidades coletivas. Este modelo está expresso no princípio da função social da propriedade, na regulação dos mecanismos de produção e do uso da cidade. [...] O segundo modelo é distributivo. Tem a ver com a provisão de serviços habitacionais e urbanos direta e indiretamente pelo Poder Público: regularização fundiária, urbanização de favelas, usucapião espacial urbano, urbanização das favelas etc. (RIBEIRO, 2017, p. 15).

Constatar esses modelos é estar atento aos interesses envolvidos à aplicação do Estatuto da Cidade, ao contar com o apoio de forças de bases políticas que vislumbram possibilidades de atendimento a interesses econômicos e patrimoniais.

O modelo de política urbana, com enfoque nas ações redistributivas, direcionava as correlações de forças em cada cidade, transformando em poder corporativo os interesses constituídos em torno da acumulação urbana, dos mercados imobiliários - os quais lucram com a terra - e dos mercados de empreiteiros, os quais lucram com a construção de obras públicas e serviços coletivos. (RIBEIRO, 2017).

O Estatuto da Cidade, nas palavras de Rolnik (2001), trouxe inovações em três campos:

[...] um conjunto de novos instrumentos urbanísticos voltados para induzir, mais do que normatizar, as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão

em processos decisórios sobre o destino da cidade, e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal. (ROLNIK, 2001, p. 5).

Dos avanços obtidos pelo Estatuto da Cidade, a consolidação do Plano Diretor como instrumento de ordenamento para o cumprimento das funções sociais da cidade e das propriedades urbanas, ganha destaque:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

A gestão democrática da cidade foi apresentada como significativo avanço em termos de política urbana encontrada no Estatuto da Cidade. Em seu Artigo 43, a ênfase recaiu sobre a participação popular nos três níveis de governo, mediante debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, iniciativa popular de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O controle social, especificamente ao município, foi garantido pelo § 3º do Artigo 4º da mesma Lei, em todos os instrumentos que demandavam dispêndio de recursos públicos municipais, em referência aos instrumentos da política urbana.

§ 3º. Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. (BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Assim, como a Constituição Federal de 1988 foi um marco jurídico trazendo à tona uma importante discussão a respeito do reconhecimento da questão urbana, o Estatuto da Cidade, sob a concepção do caráter democrático e participativo, traçou as diretrizes gerais para a mesma, além de apresentar instrumentos legais ambientais e urbanísticos que possibilitaram o embasamento do planejamento local.

Instituiu-se, a partir dessa Lei, um rol de instrumentos de natureza jurídica, tributária e financeira para o uso e ocupação do solo e para a regularização de áreas urbanas para fins de moradia.

Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território com vistas ao desenvolvimento econômico e social eram previstos. Salienta-se, no Artigo 4º, item III, a ênfase ao planejamento municipal, destacando-se:

- a) plano diretor;
 - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 - c) zoneamento ambiental;
 - d) plano plurianual;
 - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
 - f) gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais;
 - h) planos de desenvolvimento econômico e social.
- (BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Souza (2006), entretanto, tece críticas quanto ao fato da Lei efetivamente cumprir com a premissa de participação popular no planejamento e na gestão urbanos. Para o autor, o Estatuto da Cidade enquanto Lei de abrangência nacional, “[...] não poderia entrar em minúcias excessivas, devendo-se reservar a maior parte do detalhamento para leis locais, em nome do bom senso e da salvaguarda do princípio da autonomia municipal.” (SOUZA, 2006, p. 221).

Souza (2006, p. 221) não descarta o avanço jurídico e formal do Estatuto da Cidade para o Brasil e, principalmente, o fato dela ter sido um trunfo para ativistas urbanos, porém, desde que suas deficiências pudessem ser observadas e os movimentos sociais possam explorá-la como “[...] margem de manobra ali contida no que couber, sem com ela contentarem-se e sem por ela deixarem-se pautar; [...] caso contrário o Estatuto poderá ser antes um freio ou uma camisa de força.”

Para Alfonsin (2017, p. 97), “o Estatuto busca virar a página de um tempo de clientelismo, troca de favores e proximidade entre a elite das cidades e os gestores urbanos.” Para tanto, segundo o autor, o desafio posto estava em “[...] ‘casar’ a gestão urbana e a gestão ambiental, integrando as políticas de planejamento urbano, a política habitacional e a política ambiental.”

Ainda, segundo Ribeiro (2007), é público o aparato de instrumentos legais, urbanísticos, fiscais e financeiros postos à disposição dos governos para adoção de políticas regulatórias, redistributivas e de democratização da propriedade urbana, e acesso aos serviços e equipamentos de uso coletivo.

Todavia, considerando-se o histórico do planejamento urbano brasileiro, o desafio está partilhando das palavras de Ribeiro (2007, p. 25), no uso “[...] coerente com os princípios e concepções da reforma urbana que inspiraram a sua

formulação”, a fim de que esses instrumentos permitissem realmente a realização do direito à cidade, conforme proposto por Lefebvre no início dos anos 1970, ou seja, levar as cidades às pessoas.

Para Bonduki (2014), apesar dos marcos regulatórios urbanos exigindo planos municipais, as intervenções promovidas pela União desprezavam os instrumentos de planejamento e não induziam os municípios a combaterem a especulação e a articular os investimentos.

Em sua concepção, não se observou um princípio elementar do urbanismo, de pensar na cidade em sua totalidade, por meio de uma estratégia articulada que incluía uma política fundiária a qual regulasse o uso e a função social do solo, e projetos setorializados que decorressem do Plano Diretor.

Nessa seara, compreende-se a política de habitação que, a partir de 2003, se reorganizou por meio da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o qual sustentava a construção de uma proposta de habitação de interesse social para estados e municípios, algo que será abordado a seguir.

4 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA NO SÉCULO XXI

O direito à moradia constituiu-se com a Constituição Federal de 1988 como um direito social fundamental, sendo reconhecido concomitantemente como direito humano internacional a partir de documentos como: o da Declaração dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, e Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Tal direito, entretanto, foi forjado sob muitas lutas e mobilizações sociais por parte da sociedade civil e organizações de classe, a fim de pressionar o governo brasileiro a intervir na questão da moradia através de políticas habitacionais.

E objetivando compreender a política habitacional no Brasil, com recorte de sua reestruturação no século XXI, este capítulo abordará os aspectos sociais e políticos de sua organização em termos de gestão descentralizada em relação à Constituição de 1988, com destaque para a criação do, então, Ministério das Cidades em 2003, para a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) e para a constituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS),

o qual teve a adesão de estados e municípios sob o compromisso da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Sob a lógica da gestão descentralizada, estados e municípios são caracterizados como agentes corresponsáveis pelo desenvolvimento de políticas, programas, projetos e serviços públicos também na área habitacional. Partindo-se desta premissa, abordar-se-á o contexto da política habitacional no Estado do Paraná, descrevendo-se o papel da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR – que executa esta política através de seus doze Escritórios Regionais.

4.1 A QUESTÃO HABITACIONAL BRASILEIRA

Historicamente, o ato de morar faz parte do desenvolvimento da vida humana, o que significa dizer que não se pode viver sem ocupar lugar no espaço. Contudo, esse ato assume características de acordo com cada contexto sociopolítico e econômico, ou seja, o ato de morar apresenta um conteúdo político, social, econômico e principalmente espacial.

No contexto desta espacialidade, observam-se características diversas da habitação e, por conseguinte, formas espaciais diferentes, concretizando-se uma produção diferenciada da cidade e sua urbanização.

Para Ferreira e Uemura (2008, p. 11), “o problema habitacional no Brasil remonta ao período da colonização e não pode ser separado da questão do acesso à propriedade da terra.” Eles destacam ainda que,

[...] até meados do século XIX, a terra no Brasil era concedida pela Coroa, as sesmarias, ou simplesmente ocupada, sendo que nas cidades o Rocio era a terra municipal onde estavam as casas e pequenas produções agrícolas para o subsídio local. A terra até então não tinha valor comercial. A promulgação da Lei de Terras, em setembro de 1850, mudou esse cenário, ao instituir a propriedade de quem já detinha ‘cartas de sesmarias’ ou provas de ocupação ‘pacífica e sem contestação’. O resto, de propriedade da Coroa, passou a ser leiloado. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela. (FERREIRA; UEMURA, 2008, p. 11).

Os mesmos autores analisam que no período republicano, as legislações sobre a propriedade da terra foram muito vagas, com exagerados procedimentos de vendas e imprecisão na sua demarcação, tornando a questão da regularização tema

complexo, sujeito a fraudes e falsificações, bem como ao favorecimento da apropriação da terra pelos mais poderosos.

Ao analisar-se a política habitacional brasileira, a partir dos anos 1960, esta não se deve ser entendida apenas como expressão de uma preocupação do Estado brasileiro, centrado no problema da moradia, o qual se agravava em virtude do rápido movimento migratório desencadeado após 1964, mas há de se entender também o contexto econômico desse momento.

É fato que a política habitacional, desfraldada após a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Federal de Habitação (SEFHAU), em 1964, teve sua importância para o processo de urbanização das cidades médias brasileiras.

Não se deve esquecer, contudo, que ela não somente se desencadeou em decorrência do déficit habitacional existente no Brasil naquele momento, mas constituiu-se, também, como uma resposta do Estado ao capital, referindo-se à reprodução deste aos interesses externos, além de ter servido como instrumento de controle econômico e político, auxiliando em certos momentos a amenizar os conflitos pela posse do solo urbano.

Vale ressaltar, segundo Nakano (2009, p. 54), que:

[...] as cidades brasileiras expõem legados históricos que constituem dívidas socioterritoriais acumuladas durante séculos de urbanização segundo padrões desiguais do ponto de vista social, excludente do ponto de vista territorial e predatório do ponto de vista ambiental.

Depois da Segunda Guerra, ocorreram várias mudanças na economia mundial, a qual passou a ser comandada pelos Estados Unidos, mudanças essas que contribuíram para a expansão da grande empresa capitalista.

O consumo em massa constituiu-se um dos vetores básicos para a reprodução do capital, apoiando-se principalmente no desenvolvimento do Welfare State, o qual passou a proteger o salário mínimo, o desemprego, o sistema previdenciário, o sistema de saúde e o sistema habitacional, além de outros serviços sociais.

A partir dos anos de 1960, a recessão competitiva dos países centrais, decorrente da crise do Fordismo desencadeada nos países desenvolvidos, propiciou

a liberação de créditos para os países em desenvolvimento investirem em infraestrutura, modernização e indústria.

Assim, surgiu uma oportunidade para esses, uma vez que, a partir de então, ocorreu uma intensificação da internacionalização das grandes empresas transnacionais, tendo em vista a necessidade de expansão dos mercados e a procura por insumos e mão de obra barata. Tal processo foi denominado por Alain Lipietz²³ de Fordismo Periférico. Ou seja, as formas de regulação até então atuantes no mundo desenvolvido passaram a fazer parte também do mundo subdesenvolvido.

Diante desse novo contexto, o Brasil passou a vivenciar certo dinamismo econômico, configurando-se no que foi denominado de “milagre brasileiro”. Nessa fase, profundas mudanças ocorreram na sociedade como um todo e, de modo especial, na estrutura produtiva, a qual passou a ser guiada pela indústria, embora sob uma forte intervenção estatal, principalmente no que se relaciona aos setores ditos estratégicos da sociedade.

Uma dessas mudanças foi à urbanização que, ocorrendo de forma expressiva em nível mundial, acentuou-se ao longo do século XX, variando de intensidade e de forma de um território para o outro, em decorrência das particularidades locais.

Partindo-se de uma visão socioeconômica em que a cidade se constitui no loco da reprodução do capital, a urbanização, segundo citado por Gomes et al. (2003) “passou a ser vista como um conjunto de relações sociais, que reflete as relações estabelecidas na sociedade como totalidade.”

Neste cenário o processo de urbanização no Brasil, passando as cidades brasileiras, especialmente as grandes e médias, a requisitarem uma série de serviços e equipamentos colocados nas pautas de reivindicação da população, que deixava o campo para morar na cidade. Nesse momento, já era visível a questão do déficit de moradia.

Segundo um estudo encomendado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP²⁴, o modelo de intervenção governamental baseado no Sistema Financeiro de Habitação – SFH, pode ser caracterizado como: (i) esgotado, em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de

²³ Ver Alain Lipietz em seu livro *O Capital e seu Espaço*. São Paulo: Nobel, 1988.

²⁴ Estudo encomendado pela FIESP, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, à empresa E3 Escritório de Estudos Econômicos S/C Ltda, coligada à empresa LCA Consultores, sobre a Agenda de Política para a Cadeia Produtiva da Construção Civil. São Paulo, 2004.

recursos; (ii) regressivo, por ter beneficiado principalmente as classes média e média alta com elevados subsídios implícitos; e (iii) insuficiente, porque durante trinta anos o sistema foi responsável pela produção de apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país²⁵.

A Fundação João Pinheiro²⁶ classifica dois tipos de carência habitacional, conforme sua gravidade: (i) déficit (quando os problemas são de tal ordem que demandam substituição do domicílio, com construção de novas moradias) e (ii) inadequação (quando os domicílios não proporcionam aos seus moradores desejáveis condições de habitabilidade, não implicando, contudo, em sua substituição).

A melhoria dessas moradias pode ser realizada com programas e ações para ampliação e reforma das mesmas, regularização fundiária e urbanística dos assentamentos informais e irregulares, e eliminação das carências de infraestrutura e serviços básicos.

Imóveis vagos localizados nas áreas centrais das cidades poderiam ser perfeitamente aproveitados com habitações de interesse social, desde que se viabilizasse sua localização ou venda, já que seria desejável do ponto de vista do planejamento urbano, a reversão da tendência de periferização das cidades, a qual, muitas vezes, ocorre em detrimento da invasão de áreas ambientalmente sensíveis.

Finalmente, há de se destinar recursos também para levar infraestrutura a regiões distantes, ou seja, levar a cidade até as pessoas.

Em suma, segundo dados de renomados institutos de pesquisa, o déficit habitacional está concentrado nas áreas urbanas entre famílias com renda mensal até três salários mínimos, enquanto que a inadequação dos domicílios está vinculada à carência de infraestrutura.

Este diagnóstico leva à conclusão de que a solução do problema depende, em grande medida, de políticas e ações governamentais perenes.

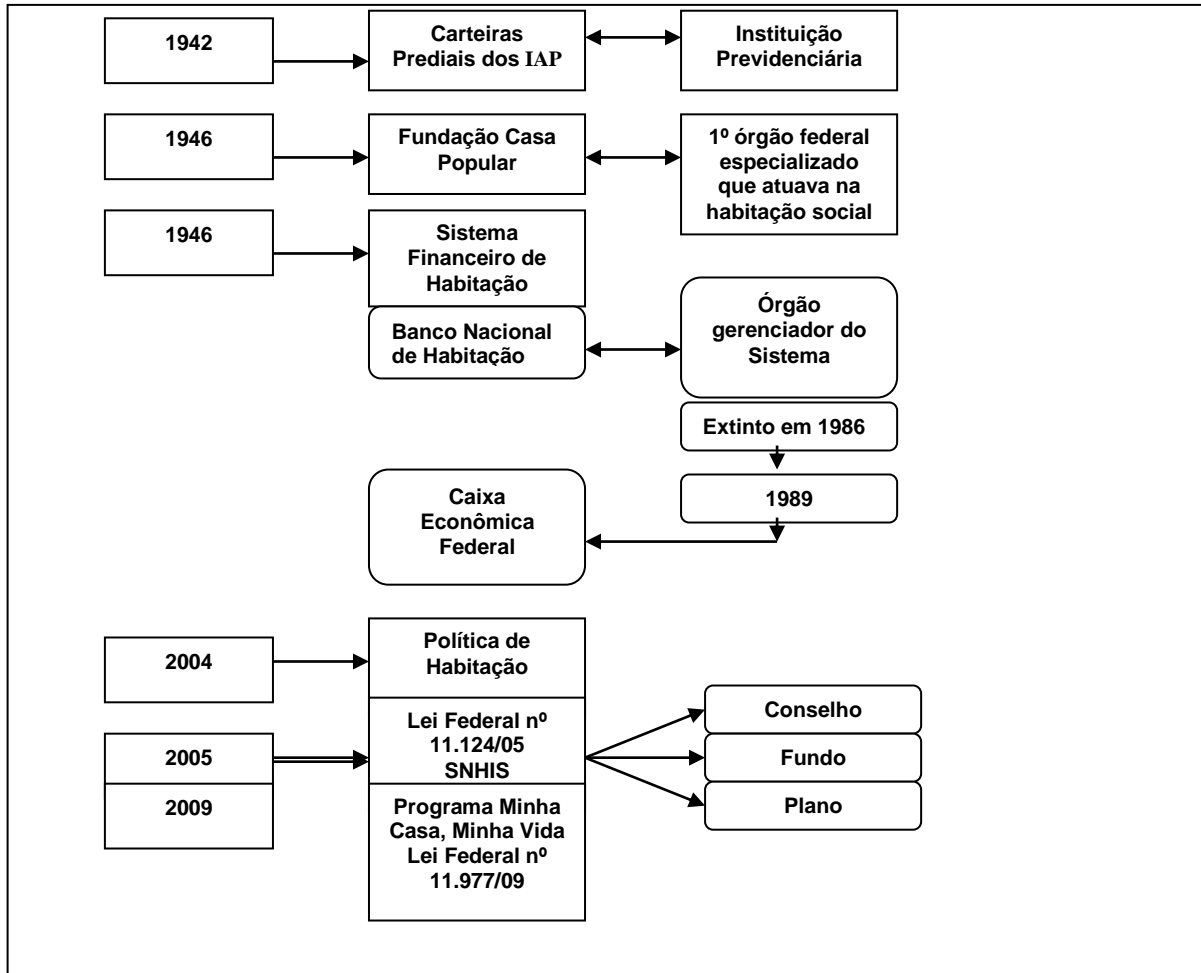
De forma sistematizada, apresenta-se na figura 2 a linha do tempo que explicita a evolução da política habitacional brasileira, desde 1942, com as Carteiras Prediais de Aposentadoria e Pensão até a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005, pela Lei Federal n. 11.124; culminando com

²⁵ SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. In: Texto para discussão n. 654. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

²⁶ Fundação João Pinheiro, Relatório Déficit Habitacional no Brasil 2000.

a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei Federal n. 11.977 de 07 de julho de 2009.

Figura 2 - Linha do tempo da evolução da política habitacional no Brasil



Fonte: Adaptado pela autora.

Conforme Ferreira (2009, p. 19), a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH “criaram um hiato em relação à política habitacional no país.” O autor ressaltar ainda a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução de recursos para a habitação.

Segundo Arretche (1996), mesmo com o processo de descentralização em 1988, observa-se ainda uma ausência progressiva do governo federal no que diz respeito à política de habitação, seja para manter os financiamentos, seja para responder às demandas, seja para formular e implementar as reformas estruturais que estão dando sinal de esgotamento.

Na visão da autora, o governo federal vem demonstrando uma:

[...] incapacidade de propor inovações institucionais que respondam às demandas da situação presente. Paralelamente, governos estaduais e municipais vêm, na prática, assumindo um papel crescente na oferta pública de programas de habitação e saneamento. (ARRETCHE, 1996, p. 56).

O desafio de garantir os recursos onerosos e não onerosos²⁷ para operacionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, instituído em 2005, vem apresentando sinais de preocupação diante de uma política econômica neoliberal, no recente governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, no ano de 2019.

Antes de aprofundar o tema, é importante apresentar o marco da criação do Ministério das Cidades, a elaboração do Plano Nacional de Habitação e a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

4.2 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo II, Dos Direitos Sociais, Artigo 6º, considera a habitação um dos direitos sociais fundamentais ao cidadão. Aliado ao Estatuto da Cidade, esse Capítulo estabelece a função social da propriedade preconizando a inclusão social e a gestão participativa e democrática como premissas a serem consideradas.

Nesse contexto histórico brasileiro, com aspectos sociais e políticos favoráveis, constituiu-se o Ministério das Cidades, com a incumbência de consolidar um novo modelo de desenvolvimento urbano voltado à habitação, saneamento e mobilidade urbana, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

Esta configuração significou um avanço para a política habitacional no âmbito federal após décadas de fragilidade e descontinuidade de programas, ações

²⁷ Tratam-se de recursos onerosos, oriundos tanto do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), como de outras fontes de financiamento que incidam para o mutuário em retorno de pagamento via financiamento habitacional. Já os recursos não onerosos são oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e/ou de agências nacionais e internacionais, destinados a Programas Habitacionais, cujos subsídios não incidam em devolução por parte do mutuário em pagamento de financiamento.

pontuais e clientelísticas, as quais além de não dialogar com outras políticas urbanas, estavam distantes das realidades locais de estados e municípios.

A Política Nacional de Habitação, aprovada pelo Conselho das Cidades em 2004²⁸, configura-se, a partir de então, como principal instrumento de orientação e estratégias de ações para o desenvolvimento de programas do governo federal de forma integrada e participativa.

Visando promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, com ênfase àquela de baixa renda, a Política Nacional de Habitação apresentou como componentes principais a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, a regularização fundiária, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.

Para tanto, ela conta com instrumentos como o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação. (BRASIL. PNH, 2004).

Definem-se como princípios básicos dessa política:

- a) Direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988.
- b) O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações.
- c) Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.
- d) Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana que possibilitem melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso a terra urbanizada.
- e) Questão habitacional como uma política de Estado uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo.
- f) Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais. (BRASIL. PNH, 2004).

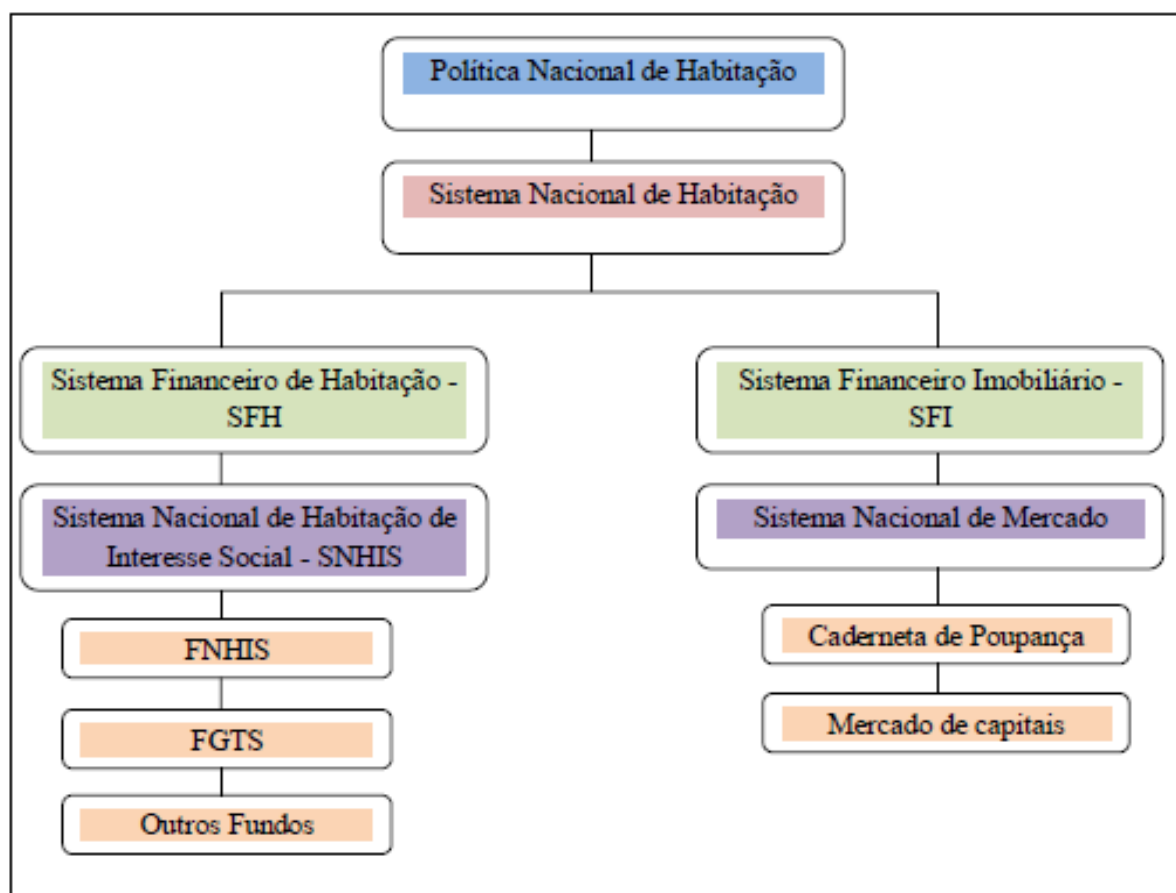
Os objetivos da Política Nacional de Habitação compreendem: a universalização do acesso à moradia digna, a promoção da urbanização, da

²⁸ Cabe ressaltar que a Política Nacional de Habitação teve sua regulamentação pela Lei n. 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS - cria

regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade, o fortalecimento do papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados, o reconhecimento da questão habitacional uma prioridade nacional, a democratização do acesso à terra urbanizada, a ampliação da produtividade e melhoria da qualidade na produção habitacional e o incentivo à geração de empregos e renda, o que dinamiza a economia. (BRASIL. PNH, 2004).

A figura 3 demonstra o organograma da Política Nacional de Habitação.

Figura 3 - Organograma da Política Nacional de Habitação



Fonte: BRASIL. PNH, 2004.

O Sistema Nacional de Habitação caracteriza-se como principal instrumento da PNH. Proposto com base no processo participativo e democrático, por meio dos Conselhos das Cidades e Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Conselhos Municipais, ele visa a integração entre os três níveis de governo, com os agentes

o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, além de instituir o Conselho Gestor do FNHIS.

públicos e privados envolvidos com a questão habitacional, objetivando suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para se enfrentar o déficit habitacional.

No organograma supracitado, o SNH se encontra subdividido em dois segmentos: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado para faixa de interesse social²⁹, e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado, o qual define regras que asseguram a articulação financeira tanto de recursos onerosos, como não onerosos, necessários à implementação da Política Nacional de Habitação.

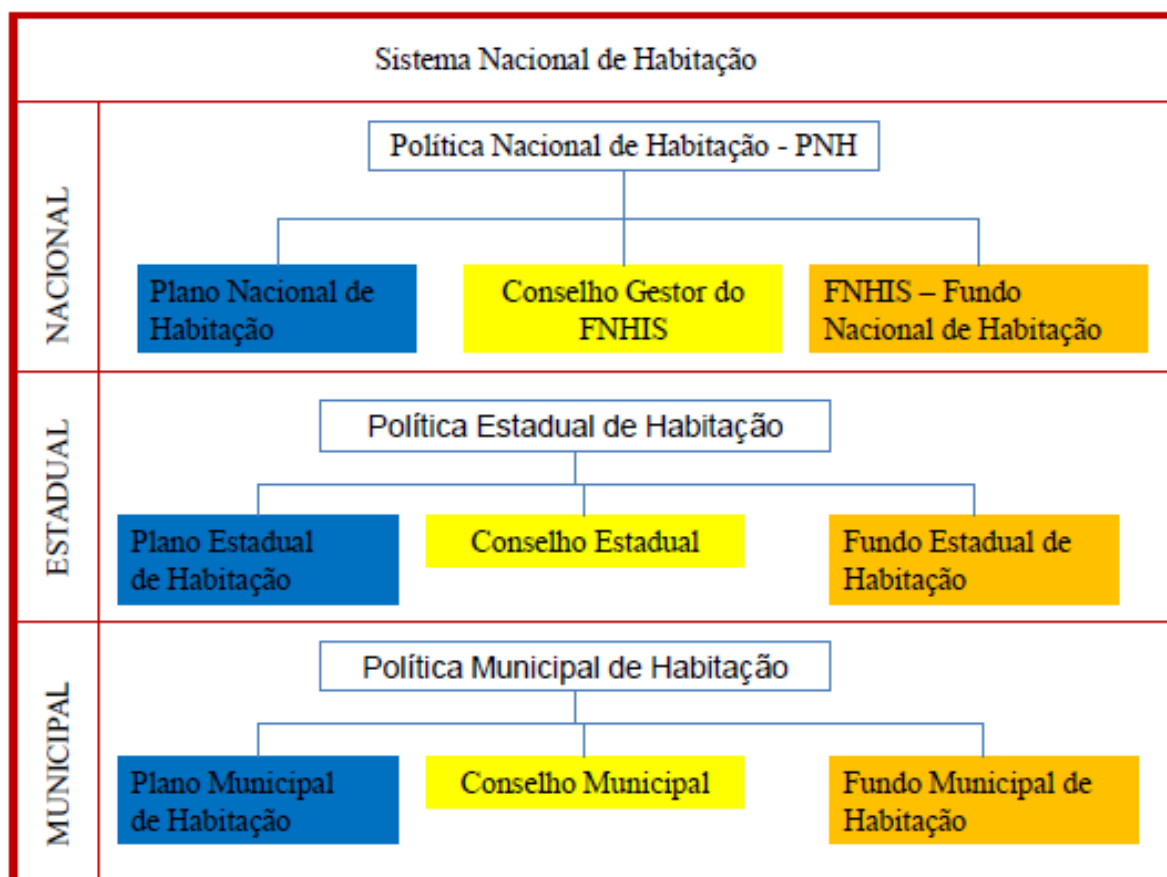
A importância política e institucional da regulamentação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, como eixo estruturador do Sistema Nacional de Habitação, está no compromisso do Ministério das Cidades em viabilizar e articular fontes de recursos permanentes para o financiamento da habitação de interesse social, fontes estas dispersas e sobrepostas em diversos programas nos três níveis governamentais.

A partir da implementação do FNHIS, estados e municípios foram convidados a aderirem ao Sistema Nacional de Habitação como pré-requisito ao acesso aos recursos do Fundo para o desenvolvimento da habitação de interesse social local.

A figura 4 apresenta a estrutura de gestão descentralizada a partir do SNH nas três esferas governamentais: federal, estadual e municipal.

²⁹ Segundo Maricato (2006), a nova estrutura para o PNH foi desenvolvida no Projeto Moradia. O estudo revelou ainda que no Brasil o mercado privado de produção habitacional restringe a menos de 30%, forçando a classe média a se apropriar de recursos subsidiados na promoção pública de moradias, deixando a população de baixa renda sem alternativas. O déficit habitacional, assim,

Figura 4 - Gestão descentralizada do Sistema Nacional de Habitação



Fonte: UEMURA, 2011.

Esse modelo de gestão com foco à descentralização e redistribuição de competências nas três esferas de Governo exigiu um reordenamento estrutural de seus atores quanto à capacidade técnica operativa, estrutura organizativa e, principalmente, uma gama de recursos para investimentos a médio e longo prazo, uma vez que a Política Habitacional é uma das políticas sociais que envolve um investimento expressivo para ser operacionalizada.

Um novo arranjo se estabeleceu permeado por um plano estratégico de inclusão social com desenvolvimento econômico de longo prazo e com um plano de ação, com propostas operacionais e que devem ser implementadas a curto, médio e a longo prazo, para o enfrentamento da questão habitacional e urbana.

A habitação deve ser concebida assim como um meio e não um fim ao desenvolvimento local, ou seja, não é possível desenvolver uma política habitacional de forma isolada e pontual.

Tal concepção parte do princípio de associar a política habitacional ao conceito de território e suas especificidades, ou melhor, ao ambiente em que a cidade se articula como um todo.

A estrutura descentralizada para gestão da política habitacional prevê o funcionamento de forma articulada e com funções complementares em cada um desses agentes de representação nacional, instituídos por legislação e competências específicas, as quais passam a responder à Política Nacional de Habitação, embasando seus programas e suas ações por princípios e diretrizes pré-estabelecidos.

Tais apontamentos serão tratados no tópico seguinte.

4.3 A GESTÃO DESCENTRALIZADA E O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - SNHIS

Segundo Faria (2009), a sociedade civil, ao longo da história, organizou-se na forma de Estado, estruturando-se com seus poderes, agências, aparelhos e forma de gestão ou de governo.

O Estado é a forma como a sociedade civil se organiza objetivamente a partir das lutas sociais travadas no interior do modo de produção dominante, definindo relações de hegemonia e contra-hegemonia, de poder e contra-poder ou de processos de trabalho associado ou pleno. (FARIA, 2009, p. 27).

A estrutura administrativa do Estado brasileiro remete à herança do período colonial, seguida pela fase republicana, dos anos 1930-1970, voltada à administração centralizadora, sob a concepção hobbesiana de se estabelecer uma ordem mínima.

Esse modelo centralizador começou a entrar em crise no final dos anos 1970, tendo um cenário econômico internacional de redução significativa do poder de intervenção estatal no plano nacional.

Este período foi marcado pela perda do dinamismo econômico dos anos dourados e a ênfase na defesa de reformas para um Estado mínimo, iniciada pelos governos Thatcher e Reagan.

O movimento de pró-descentralização, segundo Arretche (1996, p. 10), teve como pano de fundo a crise do Estado Desenvolvimentista e de um modelo de Federação por ele engendrado, com a desarticulação de suas bases fiscais, institucionais e políticas. Assim, este, surge amparado na construção de um novo equilíbrio federativo, viabilizado pela consolidação democrática no contexto específico das estruturas político-institucionais brasileiras.

O tema descentralização emerge a partir dos anos 80, como um modelo de administração pública que pretende superar as formas tradicionais de estruturar programas sociais,

[...] é defendida como requisito de eficiência na prestação de direitos sociais, eis que aproxima a administração pública do problema, ou mais precisamente dos usuários do serviço, os clientes ou consumidores do sistema, assim considerados, como também os entes privados locais interessados em cooperação com o Estado. (BENTO, 2003, p. 50).

Não se deve desconsiderar, entretanto, a dimensão mundial do processo de descentralização, as influências de agentes internacionais e o viés reformista pautado em pactos de ajustes fiscais imposto aos países emergentes.

É válido lembrar que, estes países são marcados por dívidas homéricas e, principalmente, que a intervenção das políticas sociais para grupos focais de usuários, direcionando o gasto social e substituindo o princípio universalista do Welfare State é fundamental.

No Brasil, o tema descentralização ganha ênfase com a Constituição de 1988, atentando para dois aspectos importantes: primeiro, o estabelecimento de autonomia política a estados e municípios, os quais assumem a gestão de políticas públicas por iniciativa própria ou por adesão a algum programa proposto por um nível mais abrangente de governo.

Em segundo, uma autonomia tributária, a qual na prática dá lugar a uma guerra fiscal entre estados e municípios na busca por captar investimentos produtivos, condicionada para a realização do ajuste fiscal, em acordos pré-estabelecidos para cumprimento da dívida externa.

A perspectiva para abordar o processo de descentralização em um país de dimensão continental como o Brasil, impresso por heterogeneidades regionais, ainda é mais complexo.

Sob essa perspectiva, é importante a ideia de processo, pois a descentralização não é um movimento abrupto, que se faz apenas pela vontade de alguns, sem considerar os interesses e as determinações sociais das realidades locais. (JUNQUEIRA, 1997, p. 190).

Ainda conforme Junqueira (1997, p. 191), o processo de descentralização é um projeto de reordenamento que “[...] não se faz em curto prazo, exige a capacitação dos poderes locais e regionais e implica a mudança da lógica que permeia as ações políticas.”

Partindo desses pressupostos, como implantar uma reforma administrativa de Estado, no qual perduram ainda traços de uma administração centralizadora e burocrática? Tal questão fica ainda mais premente quando converge para a seara das políticas públicas, para as quais, segundo Bento (2003, p. 124), “[...] requer pensar em transformações profundas nos mecanismos redistributivos que vigoravam no Estado de Bem Estar, calcados na planificação centralizada do desenvolvimento.”

A lógica de redistribuição de competências juridicamente comuns entre as três esferas de Governo, no âmbito do processo de descentralização, apresenta-se ainda mais desafiadora aos municípios de pequeno porte, com um processo de municipalização compulsória.

Passa-se assim a exigir de seus atores capacidade técnica operativa, estrutura organizativa e, principalmente, uma gama de recursos financeiros para investimentos a médio e longo prazo, para os quais estes ainda não se encontram preparados.

No caso da política habitacional, essas preocupações também são perceptíveis, primeiramente pelo seu caráter histórico de fragmentação, sazonalidade e dependência do governo central e, por conseguinte, incompreensão do Estado do direito à moradia para todo cidadão, independente de adequações a pré-requisitos estabelecidos pelo governo.

A agenda a favor da descentralização na política habitacional também se intensificou nos anos 1980, com ações de revitalização e urbanização. Esta descentralização estabeleceu os componentes de responsabilidade constitucional por sua operacionalização comum aos três níveis de governo:

Art.23: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1988).

A reconfiguração do sistema habitacional começou a se estruturar apenas em 1995, com novos organismos de gestão e administração dessa política. Esta reconfiguração procurou implantar uma descentralização eficaz como forma de compensação dos resultados inócuos obtidos em gestões anteriores.

Todavia, iniciativas mais contundentes, desde o BNH, emergiram a partir de 2003, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tendo como marco histórico a criação do Ministério das Cidades, o qual trouxe para a política habitacional um modelo de gestão baseado na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS - propõe como mecanismos de ações conferências, como a Conferência Nacional das Cidades, e conselhos, como o Conselho Nacional das Cidades e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Estas instâncias tendem a se replicar para os subgovernos, ou seja, estados e municípios, estabelecendo como objetivo geral o arranjo e o desenvolvimento institucional dos entes descentralizados para a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Aprovado pela Lei n. 11.124/2005, e instituído em 2006, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), ao convidar estados, municípios e Distrito Federal a adesão ao Sistema, pelo viés da condicionalidade de repasse de recursos para o desenvolvimento da política habitacional, elencou como estratégias (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 108):

01. Fortalecer o setor público e explicitar os papéis e competências em cada nível de governo;
02. Fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS;
03. Garantir o controle social e participação da sociedade na implementação da política e dos planos de habitação;
04. Criar o índice de capacidade institucional habitacional e de gestão urbana;
05. Capacitar os vários agentes do SNHIS;
06. Instituir o Sistema de Informações de Habitação;
07. Criar um sistema de monitoramento e avaliação.

O simples ato de adesão, contudo, exigiu dos entes descentralizados o estabelecimento de uma nova estrutura organizativa, o que para Paz e Taboada (2010, p. 38),

[...] perpassa no estabelecimento de novas bases de relacionamento entre órgãos e agentes públicos, possibilitando adesão de profissionais para o trabalho cooperativo e compartilhado, sendo que, a criação de mecanismos de articulação, sistemas e fluxos de comunicação entre as diversas culturas, órgãos, agentes públicos e privados são fundamentais para viabilizar o atendimento integral das demandas, planejar ações, otimizar recursos, e possibilitar estratégias de acompanhamento e controle social.

Esse formato de gestão, com descentralização de competências para os três níveis de governo, enfatiza como ponto crucial para seu funcionamento a disposição de capacidade técnica para planejar e executar programas e a implantação de seus planos, fundos e conselhos de gestão da política habitacional local.

Encontra-se, assim, o primeiro desafio para sua implantação, ou seja, a operação por meio de um modelo cooperativo, no qual a política federal e as políticas estaduais dependem de que os governos municipais contenham capacidades locais de gestão, ressaltando ainda disponibilidade de recursos financeiros como contrapartidas à operacionalização de políticas sociais.

Os impactos esperados em Programas Habitacionais, sob a proposta de gestão descentralizada, tomando-se por referência o Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído no ano de 2009, são incontestáveis, segundo Ferreira (2014), devido ao subsídio de até 95% dispensado ao financiamento da moradia.

Por outro lado, o autor tece críticas ao Programa, por este caracterizar-se como uma ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado, objetivando aquecer o mercado imobiliário financiado por empresas e construtoras, sem discussão prévia no Conselho das Cidades.

Para Ferreira (2014, p. 109-110), o PMCMV:

[...] responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais devem ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano. Pouco se integra ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação.

Cardoso e Aragão (2013) reforçam que o PMCMV se configurou em um estandarte da política habitacional a nível federal, todavia, seu objetivo foi o de alavancar a economia por meio da indústria da construção civil.

Na abordagem do tema “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais”, os autores refletem amplamente sobre a inserção imobiliária, neste caso, qual é o papel do Estado e dos consumidores ao longo do processo de produção da mercadoria moradia, a partir das próprias diretrizes do Programa, resumindo as críticas ao PMCMV em oito pontos, os quais julgam fundamentais:

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

O Ministério das Cidades trouxe avanços em sua constituição no que tange à política urbana, na proposta de um novo formato na coordenação, gestão e formulação para uma Política Nacional de Habitação.

Entretanto, tendo a Caixa Econômica Federal como agente operador dos Programas Habitacionais do Governo Federal por meio da Gestão do FGTS – desde a extinção do BNH - e vinculada ao Ministério da Fazenda, houve, segundo Maricato (2006), uma relativa redução de força institucional do Ministério das Cidades, referente à implantação de programas subsidiados.

Com inserção do PMCMV, em 2009, a Política Nacional de Habitação começou a se distanciar dos objetivos preconizados no PLANHAB, assim, para combater a crise econômica, o PAC enfatizou o subsistema de mercado, fortalecendo parcerias público-privadas e constituiu como vetor de salvação de empresas do ramo da construção civil, sob a bandeira de combate à crise e retomada do crescimento econômico.

O Estado, nesse cenário, é exitoso por conseguir articular os interesses da acumulação da riqueza na produção habitacional, mantendo o consenso entre as classes populares que reforçam os interesses do capital imobiliário e da construção civil. (FERREIRA, 2014).

A base do SNHIS para fortalecimento do setor público na promoção de moradias recai sobre o privilégio da promoção privada, utilizando-se de outros canais que não o FNHIS.

Destarte, os mecanismos e os instrumentos iniciais de planejamento e controle social, a princípio, preconizados pelo Sistema - este, agravado ainda pela não garantia de repasse de recursos para o cumprimento de suas metas - encontravam-se prejudicados, principalmente quando referenciados aos municípios de pequeno porte, estes distantes da rota dos interesses de investimentos privados.

Novamente a política habitacional foi engolida pela lógica de mercado, com incentivo à produção de unidades prontas, comercializáveis a uma faixa de renda inserida no mercado de trabalho capaz de financiar sua moradia, em detrimento do atendimento ampliado a famílias de baixa renda, que continuam a engrossar o perfil do déficit habitacional acumulado.

Prova disto, são os últimos estudos realizados pela Fundação Getúlio Vargas, tendo como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (2015), referenciando um déficit habitacional de 7,757 milhões de moradias, sendo que, destas, 91% concentram as famílias de renda até três salários mínimos.

Quanto às estratégias propostas pelo SNHIS para implantação de um modelo de gestão descentralizado para a política habitacional, por meio de mecanismos e instrumentos institucionais replicados às instâncias subgovernamentais, observa-se que, na prática, estes não vieram acompanhados de um tratamento diferenciado das condições socioeconômicas, institucionais e administrativas presentes nos entes federados, principalmente nos municípios de pequeno porte.

Cabe ressaltar, que a estes municípios foram atribuídas responsabilidades e competências sem efetivamente qualificá-los tecnicamente e, fortalecê-los institucionalmente, além de não subsidiá-los financeiramente para configurarem-se em efetivos agentes operacionalizadores da política habitacional.

Em 2019, o então Ministério das Cidades na gestão do presidente Jair Messias Bolsonaro passou a ser chamado de Ministério do Desenvolvimento Regional, incorporando o Ministério da Integração e integrando políticas públicas de infraestrutura urbana, de promoção do desenvolvimento regional e produtivo.

Ressalta-se, entretanto, até dezembro de 2019, quanto esta pesquisa foi finalizada, que o novo organograma da Política Nacional de Habitação estruturado em 2004, ainda não havia sido encontrando no site oficial de acesso.

Como aponta Bava (1995), a descentralização não garante a democratização das relações Estado-sociedade civil, e, no caso brasileiro, apesar de nos últimos anos o papel do Estado ter sido redefinido a partir do movimento da sociedade civil, essa ainda se mostra fragmentada, conduzindo a algumas iniciativas democráticas de governos municipais.

A descentralização imputa aos municípios responsabilidades de difícil encaminhamento diante das condições administrativas e técnicas. A opção pela competência concorrente (SOUZA, 2004), comum nos três níveis de governo, não foi suficiente para garantir repasse de recursos.

Tais questões de complexa análise recaem sobre a política habitacional, principalmente porque, no Brasil, a descentralização está longe de ser abrangente e,

[...] embora a descentralização tenha sido um dos objetivos dos constituintes de 1988, desenvolvimentos recentes apontam para a consolidação de políticas voltadas para a implementação de políticas sociais e não para o aumento da capacidade de decidir sobre onde e como investir recursos. (SOUZA, 2004, p. 34).

A autora salienta que, de fato, os governos locais encontram-se substituindo o governo federal em algumas funções, enquanto que, em outras, encontram-se em uma espécie de vazio governamental.

Tal vazio ocorre em detrimento da política federal de ajuste fiscal, porque o desenho da política a ser municipalizada não contemplou incentivos capazes de estimular a adesão dos municípios. (SOUZA, 2004).

Essa analogia é perfeitamente cabível quando se trata da política habitacional em razão da proposta descentralizadora aos entes federados, sob a premissa da corresponsabilidade por sua operacionalização, entretanto, com lacunas profundas no tocante à garantia de recursos para sua efetivação.

Certamente serão períodos difíceis para a habitação no Brasil, portanto, debruçar sobre a organização obtida pelos entes descentralizados na última década, principalmente em relação à elaboração dos Planos Locais de Habitação Interesse Social e a constituição dos Conselhos e Fundos de Habitação de Interesse Social, é fundamental para contrapor-se a rearranjos que resultam em retrocessos de intervenções frente à questão habitacional.

4.4 A PROPOSTA DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL SIMPLIFICADO

A Constituição de 1988, em seus Artigos 30 e 182, discorre sobre a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local, com obrigação relacionada ao espaço urbano.

Em específico, o Artigo 182, aborda que:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes. (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988).

No tocante ao aparato legal para a implementação da política setorial habitacional, a Resolução n. 2, § 2º, de 24 de agosto de 2006, dispôs sobre o termo de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – e definiu, no seu Artigo 2º, parágrafo 2º, os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como sendo:

Documentos de caráter administrativo representados por um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizem, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão dos estados, Distrito Federal e municípios para a área de habitação de interesse social. (BRASIL. Resolução n. 2, 2006).

O PLHIS, instrumento de planejamento e gestão do setor habitacional, foi instituído pela Lei n. 11.124 de 16 de junho de 2005 a ser elaborado por estados e municípios, como condicionante para acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), sob pena de não recebimento de recursos federais para implantação de Programas de Habitação de Interesse Social, se o mesmo não for realizado.

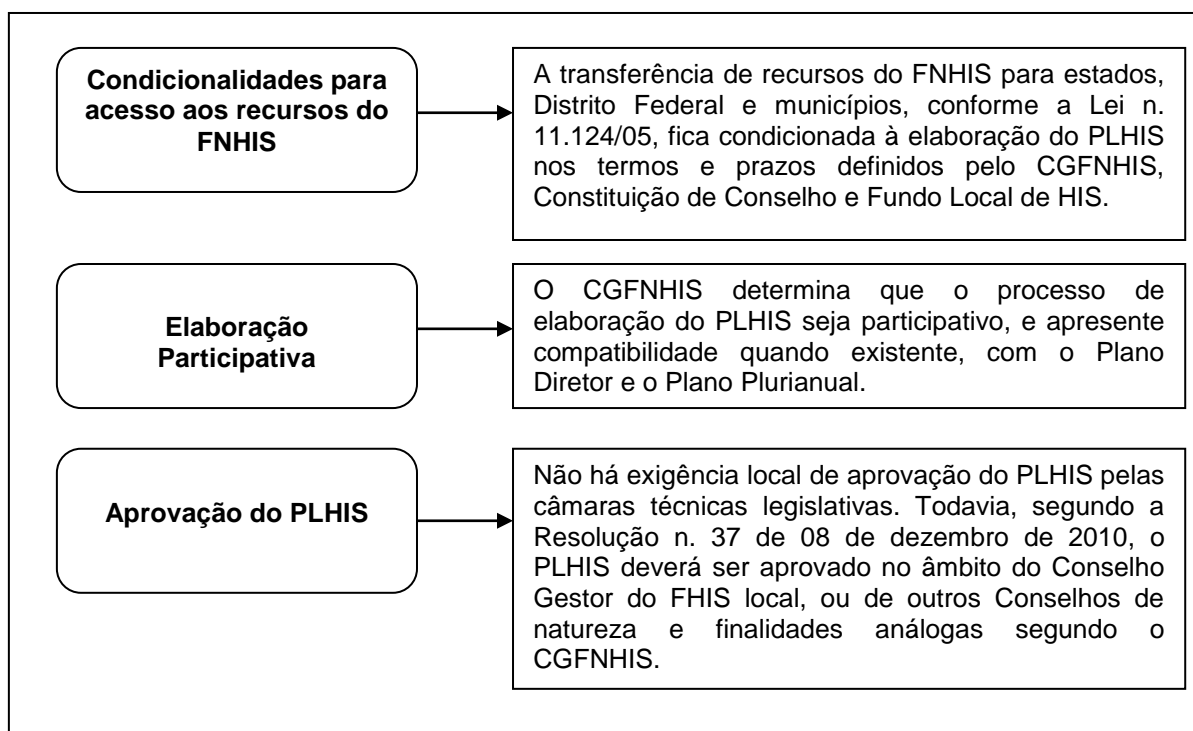
Tais recursos são indispensáveis aos municípios de pequeno porte, em razão dos subsídios que os compõem, para o atendimento da população de até 03 (três) salários mínimos.

Parágrafo único: A assinatura do Termo de Adesão ao SNHIS e a apresentação da Lei de criação de Conselho e Fundo de Habitação de Interesse Social e do Plano Habitacional de Interesse Social, na forma estabelecida pelos incisos I e II do caput, constituem-se em condições indispensáveis à participação dos entes federados nos processos de

seleção de propostas para acesso aos recursos do FNHIS. (BRASIL. Resolução n. 30, 2009).

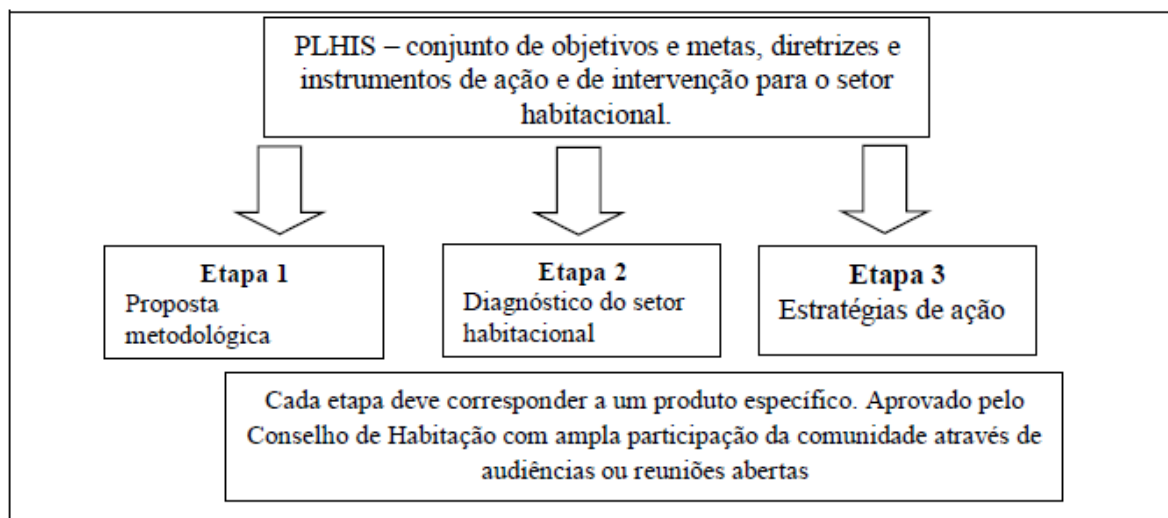
A figura 5 apresenta de forma sistematizada as condicionalidades de acesso ao FNHIS previstas após a adesão ao SNHIS pelos entes descentralizados estados e municípios.

Figura 5 - Condicionalidades para acesso aos recursos do FNHIS



Fonte: Adaptado pela autora.

O Ministério das Cidades sugere como documento para planejamento habitacional o Plano Local de Habitação de Interesse Social, a ser elaborado pelos estados e municípios com as seguintes etapas:

Figura 6 - Etapas para elaboração do PLHIS

Fonte: TRZCINSKI, 2014.

Para a elaboração do PLHIS, a etapa da proposta metodológica deve definir como se dará o processo de participação e as instâncias de discussão com a sociedade mapeando atores, grau de mobilização e a situação institucional do município.

É o momento em que são levantados os contextos de organização e participação social, identificando-se as instâncias consolidadas como fóruns, conselhos e demais organizações envolvidas com a questão habitacional local, fortalecendo-as em objetivos convergentes.

Destaca-se, nessa etapa, o nivelamento de informações ao PNH e PLHIS, a elaboração de cronogramas de execução do PLHIS, bem como a divulgação e aprovação dos mecanismos de participação e acesso à informação.

A etapa do diagnóstico habitacional envolve os seguintes temas: inserção regional e características do município, atores sociais e participação popular, necessidades habitacionais, oferta habitacional, marcos regulatórios e legais, condições institucionais e administrativas, programas, ações e recursos financeiros.

Por fim, a etapa das estratégias de ação objetiva ajustar as propostas e prioridades de intervenção levantadas pelo diagnóstico.

Quanto à elaboração e aplicabilidade de metas previstas no Plano, mesmo em meio à adesão maciça dos entes descentralizados, as dificuldades preponderantes independentemente do ente municipal ser de pequeno, médio e ou grande porte, ainda persistem.

Estas dificuldades referem-se à definição de uma estrutura administrativa específica para o tema, as quais reúnem equipe técnica capacitada para sua elaboração, bem como contrapartida financeira para garantia de recursos orçamentários para execução dos Planos.

Santos Junior e Montadon (2011) ressaltam ainda que, além das dificuldades encontradas para a elaboração e aplicabilidade de metas nos Planos Locais de Habitação Interesse Social, o desafio para os atuais gestores está em uma mudança cultural da gestão das cidades.

A saber, segundo dados do IBGE, em 2010, do total dos 5.565 dos municípios, 89% (4.952) destes apresentavam população abaixo de 50 mil habitantes. No Estado do Paraná, dos seus 399 municípios, 92% (367) apresentavam população abaixo de 50 mil habitantes, dado que supera a média nacional.

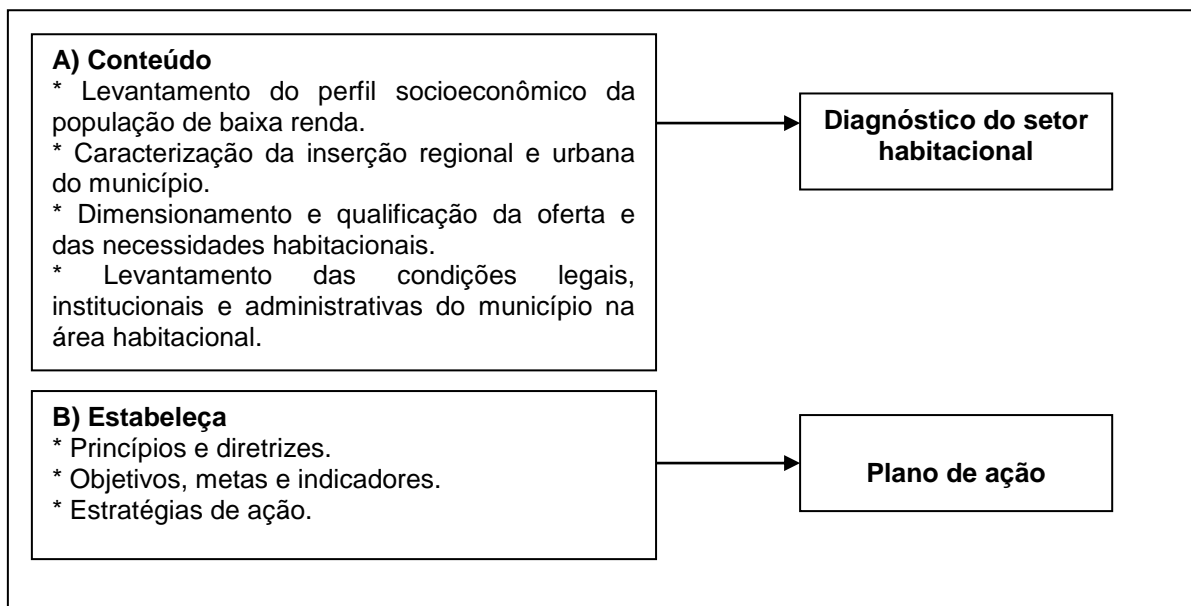
De acordo com o balanço feito pela Secretaria Nacional de Habitação, em 20 de julho de 2010, o Ministério das Cidades registrava 1.525 contratos vigentes com municípios para elaboração do PLHIS, porém, destes, apenas 114 foram concluídos, estando ainda na ocasião 492 em execução e 919 não iniciados.

Um estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios, em 2010³⁰, aponta como dificuldades na elaboração do PLHIS: ausência de consultoria disponível para o tema, escassez de profissionais capacitados para atuar na área do planejamento urbano, baixo valor repassado pelo SNHIS aos entes descentralizados para elaboração dos PLHS e dificuldades de acesso local por parte de possível assessoria técnica em alguns municípios, em particular, os de pequeno porte.

Diante desse fato, o Ministério das Cidades, em 2010 propôs a elaboração do PLHIS formato Simplificado, direcionado aos municípios com população abaixo de 50 mil habitantes, ofertando capacitação técnica via Educação a Distância - EAD a técnicos e gestores envolvidos na elaboração dos Planos Locais.

Em maio de 2011, o Ministério das Cidades lançou o Manual de orientação à elaboração do PLHIS Simplificado, para municípios com população até 20 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas, prorrogando o prazo para sua conclusão até 31 de dezembro de 2012, cujo conteúdo era similar ao Plano completo.

³⁰ Confederação Nacional dos Municípios – CNM. Estudos Técnicos, v. 3, p. 147. Brasília, 2010.

Figura 7 - Conteúdo do PLHIS Simplificado

Fonte: Adaptado pela autora.

A sugestão para elaboração do PLHIS Simplificado não exige, entretanto, os municípios de pequeno porte de traçar instrumentos de controle, monitoramento e avaliação de resultados concretos, bem como de apontar avanços e limitações no tocante às estratégias de ação elencadas para intervenção dos problemas habitacionais diagnosticados localmente.

Os relatórios de gestão anual de ações implementadas devem estar associados ao planejamento orçamentário e financeiro dos Planos Plurianuais (PPAs), com períodos previstos para revisões destes, em conformidade com os mesmos períodos estabelecidos para as revisões do Plano Nacional de Habitação, nos anos de 2015 e 2019³¹.

Destarte, tomar por estudo o PLHIS formato Simplificado elaborado pelos municípios de pequeno porte configura-se como relevante, a fim de se analisar sua contribuição no planejamento da política habitacional, principalmente no atual contexto político do país.

Para tanto, continuar-se-á com o recorte do tema para o Estado do Paraná, em especial dos municípios da Associação do Vale do Ivaí – AMUVI.

4.5 O CONTEXTO REGIONAL DO ESTADO DO PARANÁ

O Estado do Paraná, região de colonização lusa ocupada a partir das primeiras décadas do século XVI, inicialmente na baía de Paranaguá e planalto curitibano, atraiu, posteriormente, demais países que buscavam explorar a madeira de lei tornando-se, à princípio, em uma região esquecida por Portugal.

Nos séculos seguintes, a ocupação do espaço paranaense foi resultado da expansão de três frentes.

A primeira refere-se ao Paraná Tradicional, na região litoral e Campos Gerais, a qual, a priori, atraiu mineradores paulistas pela existência de ouro de aluvião, entre os anos de 1720 a 1730.

Posteriormente, substituída pela pecuária extensiva e o cultivo da erva-mate, ambas praticadas por tropas vindas do Rio Grande do Sul em direção a Sorocaba, a região sofreu influencia com a ocupação total, no final do século XVIII, das áreas de campo do estado, como Ponta Grossa, Palmas e Guarapuava, como destaca Westphalen (1968, p. 2), “baseada nos latifúndios campeiros da criação de gado, nos engenhos de beneficiar erva-mate, nas serrarias de pinheiros, formou a sociedade paranaense tradicional.”

A frente Norte iniciou sua ocupação a partir de 1862, por fazendeiros paulistas atraídos pelas manchas de terra roxa³². No entanto, a colonização intensiva da região tem como marco inicial o ano de 1929, com a Colonização da Companhia de Terras Norte do Paraná³³, cabendo a esta o planejamento da maioria das cidades do Norte do Paraná.

Segundo Müller (2001), os principais núcleos urbanos estão localizados no espigão, à margem da ferrovia e da estrada principal. As chamadas cidades polos

³¹ Não se encontrou, porém, informações em sites oficiais sobre a revisão do PNH em 2015. E a revisão prevista para 2019 também não está mencionada até o momento no atual Ministério de Desenvolvimento Regional.

³² No final do século XIX, a economia paranaense foi impulsionada pela implantação das ferrovias, destacando a indústria madeireira, ligando as matas de araucárias aos portos de Paranaguá, e a São Paulo, por certas estradas de ferro. Com a República em 1889, o povoamento do Paraná se deu principalmente na região das terras roxas do norte do estado, com ênfase as fazendas cafeeiras e cidades se fixaram nos talvegues dos três principais rios: Paranapanema, Cinzas e Jataí. Em 1930, governo Getúlio Vargas, o estado obteve o reaparelhamento do Porto de Paranaguá, e rodovias interligando algumas cidades. Nos anos 50, a ocupação territorial, que se concluiu nos anos 60, foi efetivada.

³³ Companhia de Terras Norte do Paraná, empresa constituída por capital inglês, foi vendida em 1944 a um grupo de capitalistas paulistas, passando a ser chamar Companhia de Melhoramentos Norte

como Londrina, fundada em 1934; Maringá, fundada em 1947 e Cianorte, fundada em 1955, estrategicamente estavam a distância de 100 Km entre si.

Já os pequenos núcleos urbanos tidos como pequenos municípios e patrimônios, localizavam-se à distância de 15 km entre eles, contando com dependência administrativa, mas com infraestrutura básica (escola, praça, capela, estabelecimento comercial de gêneros alimentícios, campo de futebol e de bocha), para atender aos moradores rurais da área ao entorno.

O objetivo de se manter esses núcleos urbanos era o de viabilizar a colonização, escoar a produção e facilitar o acesso ao espaço urbano. Nas palavras de Müller (2001, p.108), registra-se que “[...] todos os centros urbanos criados pela Companhia de Terras contam com formas variadas que denunciam haverem sido planejados com antecedência.”

A terceira frente de ocupação, a Sudoeste, apresentava uma ocupação espontânea, respondendo pela ocupação de terras devolutas ou particulares, configurando a posse, incentivada pelo governo da época para ocupar áreas despovoadas e acabar com o problema social e econômico causado pelos minifúndios do Rio Grande do Sul.

Cria-se, assim, o plano denominado Marcha para o Oeste (COLNAGHI, 1991). Ao passo que a ocupação pela colonização dirigida, esta promovida por empresas privadas de colonização e a iniciativa oficial, na concepção de Serra (1992), teve como efeitos a dinamização da frente e a valorização das terras, despertando à cobiça por parte de grupos políticos e econômicos, resultando diversos conflitos no campo daquela região.

Essa breve introdução a respeito da ocupação do território paranaense faz-se pertinente para contextualizar o estado que, desde sua colonização, é palco de disputas políticas³⁴, com forte viés econômico, o que o insere, tradicionalmente, no cenário brasileiro como um estado agrícola e de terras férteis, atraindo colonizadores europeus (especialmente poloneses, alemães e italianos) e empresas estrangeiras.

do Paraná. Companhia esta que realizou o planejamento para dimensão de lotes e venda de áreas rurais e urbanas.

³⁴ Vale destacar que, em 29 de agosto de 1853, por meio da Lei Imperial n. 704 (Imperador Pedro II do Brasil), instituiu-se como punição pela participação dos paulistas na Revolta Liberal de 1842, um acordo pelo apoio oferecido pelos paranaenses à Revolução Farroupilha e pelo cultivo lucrativo da erva-mate, assim, Curitiba foi transformada em capital, e Zacarias de Góis foi nomeado como o primeiro presidente da província. Naquele tempo, expandiu-se o comércio de gado e a produção da erva-mate.

Destaque vai para as empresas de capital inglês, como citado anteriormente, a Companhia de Terras Norte do Paraná, que iniciou o processo de colonização do Norte do Estado por meio do loteamento e venda de terras.

O Paraná do século XXI, destaca-se como estado que ocupa a 6ª posição populacional dentre os estados brasileiros com 10.444.526 habitantes (Censo IBGE/2010), sendo que dos três estados do Sul do país, ele ocupa a 2ª colocação, ficando atrás apenas do Rio Grande do Sul, com 10.693.929 habitantes e, por último, o estado de Santa Catarina, com 6.248.436 habitantes.

A economia paranaense destaca-se pela agricultura, responsável pelo crescimento do Estado no período entre os anos de 2000 a 2010, classificando-o com o 5º lugar, em 2007, no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (5,77% do total nacional).

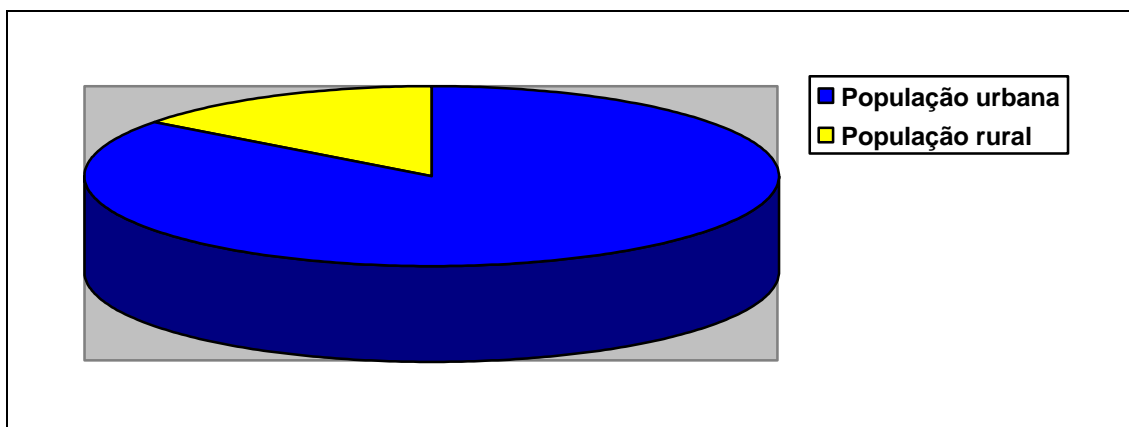
Um ponto a ressaltar, porém, é que para um estado que tem na agropecuária uma das suas principais economias, o Relatório do IPARDES referente ao trimestre de 2019, aponta um decréscimo no PIB paranaense de 1,61% em relação ao mesmo período do ano de 2018, conforme quadro 1.

Quadro 1 - Produto Interno Bruto – Paraná – 1º Trimestre de 2019

SETOR	Varição em relação ao mesmo trimestre de 2018 (%)	Valor adicionado (R\$ milhões)
Agropecuária	-7,26	17.834
Indústria	-0,26	25.263
Serviços	-0,56	61.434
Valor adicionado	-1,80	104.531
Impostos	-0,17	14.345
PIB	-1,61	118.876

Fonte: IPARDES, 2019. Elaborado pela autora.

É certo de que o grau de urbanização paranaense, segundo Censo do IBGE-2010, é de 85,33%, sendo que 8.912.692 habitantes encontram-se residindo na área urbana, contra 1.531.834 residentes na área rural.

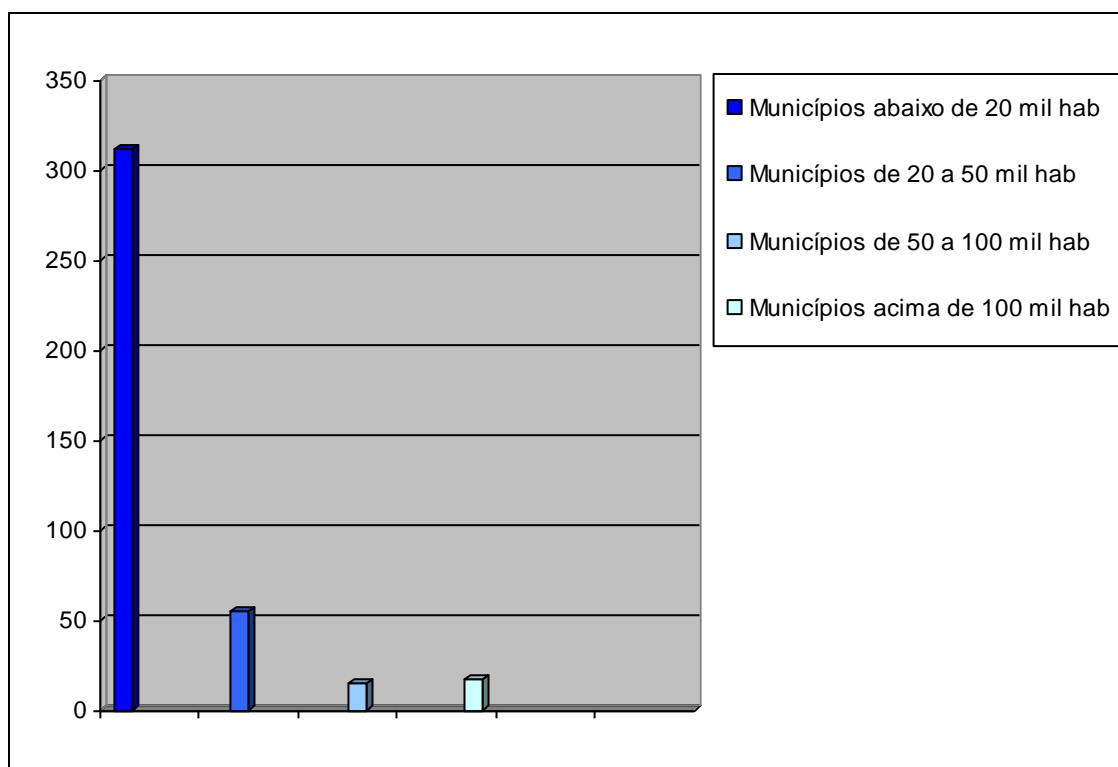
Gráfico 3 - Grau de urbanização paranaense

Fonte: IBGE, 2010. Elaborado pela autora.

Entretanto, cabe ressaltar que o Estado apresenta um expressivo percentual de municípios com população abaixo de 50 mil habitantes, ou seja, dentre seus 399 municípios, 92% destes (367) encontram-se nessa condição, superando a média nacional de 89% (4.948), do total de 5.565 municípios. (BRASIL. IBGE, 2010).

O dado é ainda mais impactante quando o índice demográfico com população de até 20 mil habitantes é representado por 78,2% (312) dos municípios paranaenses (PEHIS-PR, 2012³⁵).

³⁵ Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná – PEHIS-PR, elaborado pela Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR. 2012.

Gráfico 4 - Distribuição populacional dos municípios paranaense

Fonte: IBGE, 2010. Elaborado pela autora.

Um dado relevante a ser considerado no processo de crescimento populacional é o indicador econômico, cujo impacto reverbera diretamente no movimento migratório de ocupação das cidades, na oferta de trabalho, no índice de desenvolvimento humano e na dependência política, administrativa e econômica dos pequenos municípios em relação aos municípios polos.

Para melhor compreensão de como os 399 municípios encontram-se regionalizados por similaridades econômicas e sociais no território paranaense é pertinente ressaltar que o Estado dividiu-se em dez (10) mesorregiões e microrregiões, de 1989 até 2017³⁶; posteriormente renomeadas pelo IBGE em 2017³⁷, respectivamente, em regiões geográficas intermediárias e imediatas.

³⁶ As mesorregiões e microrregiões do Brasil constituíram a divisão geográfica do país vigente a partir de 1989, por meio da Resolução PR-51 de 31 de julho de 1989, segundo a composição elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Foram substituídas, em 2017, pelas regiões intermediárias e imediatas, após revisão da divisão regional brasileira.

³⁷ Segundo IBGE (2017), as regiões geográficas imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. São regiões a partir de centros urbanos próximos, para satisfazer as necessidades da população quanto a consumo, trabalho, serviços por saúde e educação, prestação de serviços públicos como INSS, Ministério do Trabalho, judiciário, entre outros. As regiões geográficas intermediárias organizam o território, articulando as regiões geográficas

A figura 8 demonstra a divisão geográfica de 1989 até 2017, do estado em princípio em dez (10) mesorregiões: Noroeste; Centro Ocidental; Norte Central; Norte Pioneiro; Centro Oriental; Oeste; Sudoeste; Centro-Sul; Sudeste e Metropolitana de Curitiba.

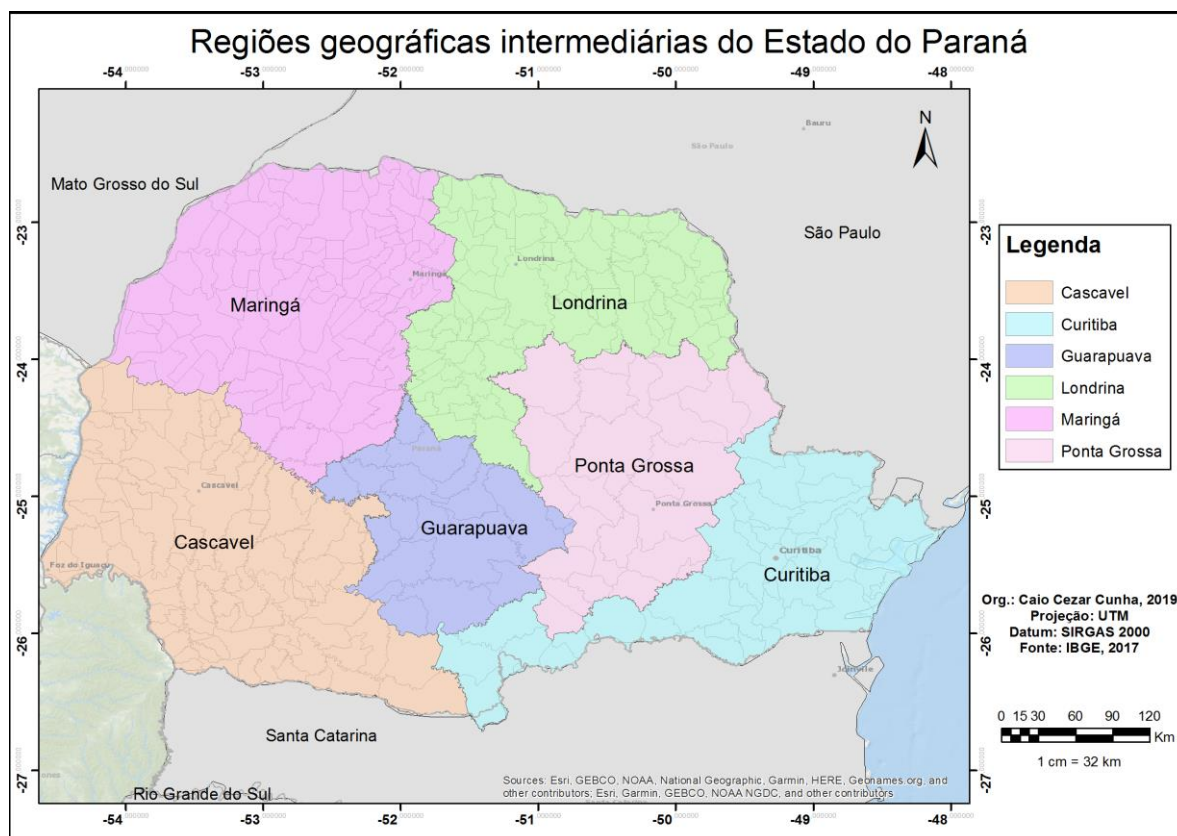
Figura 8 - Mesorregiões geográficas do Estado do Paraná de 1989 a 2017



Fonte: IBGE, 2010. Elaborado por Caio Cezar Cunha.

A figura 9, em termos de comparação, demonstra a reconfiguração das regiões geográficas do estado pelo IBGE após 2017, redefinindo as mesorregiões e microrregiões em regiões intermediárias e imediatas.

imediatas “[...] por meio de um pólo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão

Figura 9 - Regiões geográficas intermediárias do Estado do Paraná a partir de 2017

Fonte: IBGE, 2017. Elaborado por Caio Cezar Cunha.

O quadro 2 demonstra essa nova redefinição pelo IBGE no território paranaense a partir de 2017, composto por vinte e nove (29) regiões geográficas imediatas e seis (06) regiões geográficas intermediárias.

Quadro 2 - Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Paraná

Região geográfica intermediária	Número de municípios	População estimada	Região geográfica imediata	Número de municípios	População estimada
Maringá	115	1.857.433	Maringá	23	752.773
			Campo Mourão	24	322.900
			Umuarama	22	290.105
			Paranavaí	17	202.223
			Cianorte	11	160.544
			Paranacity-Colorado	11	67.882
			Loanda	07	61.006
Cascavel	100	2.032.861	Cascavel	23	514.413
			Foz do Iguaçu	7	385.188
			Toledo	14	323.841
			Francisco Beltrão	21	276.073

privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade.” (IBGE, 2017, p. 20).

			Pato Branco	15	265.578
			Laranjeiras do Sul-Quedas do Iguaçu	8	107.922
			Dois vizinhos	6	81.223
			Marechal Cândido Rondon	6	78.623
Londrina	94	1.960.641	Londrina	23	1.071.395
			Santo Antônio da Plantina	19	273.573
			Apucarana	13	228.745
			Cornélio Procopio-Bandeirantes	18	187.665
			Ivaiporã	15	139.567
			Ibaiti	6	59.696
Curitiba	45	4.002.982	Curitiba	29	3.537.894
			Paranaguá	7	289.169
			União da Vitória	9	175.919
Ponta Grossa	26	961.768	Ponta Grossa	12	623.379
			Telêmaco Borba	7	185.684
			Irati	7	152.705
Guarapuava	19	431.392	Guarapuava	12	350.796
			Pitanga	7	80.596

Fonte: IBGE, 2017. Elaborado pela autora.

O propósito dessa exposição não é o de aprofundar o tema, mas chamar a atenção para as alterações de status atribuído a alguns municípios quando da nova regionalização.

Cita-se como exemplo o município de Londrina, o qual, na regionalização anterior, pertencia à mesorregião geográfica Norte Central Paranaense, denominada microrregião, agrupando 06 (seis) municípios. A partir de 2017, redefinida como região geográfica intermediária, passou a compor 07 (sete) municípios, os quais anteriormente eram referências de microrregiões.

Em uma breve análise, a partir das considerações do IBGE (2017) quanto à necessidade do rearranjo das regiões, um ponto de destaque refere-se às concentrações urbanas com população acima de 100 mil habitantes, as quais apresentam alto grau de integração entre os municípios, polarização acentuada e possibilidades de conurbações,

[...] a região torna-se, por meio dessa opção, uma construção do conhecimento geográfico, delineada pela dinâmica dos processos de transformação ocorridos recentemente e operacionalizada a partir de elementos concretos (rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, entre outros), capazes de distinguir espaços regionais em escalas adequadas. (IBGE, 2017, p. 18).

O novo quadro regional brasileiro proposto pelo IBGE em 2017, fundamenta-se em uma regionalização com histórico nas perspectivas de mudanças no espaço produtivo nacional, segundo a contribuição local e regional, desconsiderando, entretanto, as inter-relações municipais construídas de acordo com as necessidades de trocas. (ROCHA e SOUZA, 2019).

Entende-se, portanto, que o ponto crucial de análise deve perpassar pela necessidade de se produzir uma nova compreensão para esse formato de regionalização, o qual seguramente implicará na condução de políticas públicas e investimentos privados, dentre estes, a produção habitacional.

Ressalta-se, destarte, a posição dos municípios de pequeno porte, os quais, preliminarmente nessa nova configuração, estreitarão sua dependência socioeconômica a polos maiores.

A seguir, discorrer-se-á em específico sobre duas regiões geográficas imediatas: Apucarana e Ivaiporã, as quais no âmbito da organização dos municípios do Paraná – AMP, integram a Associação dos Municípios do Vale do Ivaí – AMUVI.

4.5.1 A Associação dos Municípios do Vale do Ivaí – AMUVI

A Associação dos Municípios do Paraná³⁸, instituição de caráter privado é filiada à Confederação Nacional dos Municípios – CNM, tendo por objetivo representar os interesses municipais junto às instâncias de poder, prestando serviços de consultoria e assessoria nas áreas jurídica e tributária.

Representando os 399 municípios do Paraná, ela encontra-se organizada em 19 (dezenove) Associações³⁹.

³⁸ A AMP foi fundada em 20 de agosto de 1964, e declarada Entidade de Utilidade Pública pela Lei Estadual n. 5.455 de 24 de dezembro de 1966.

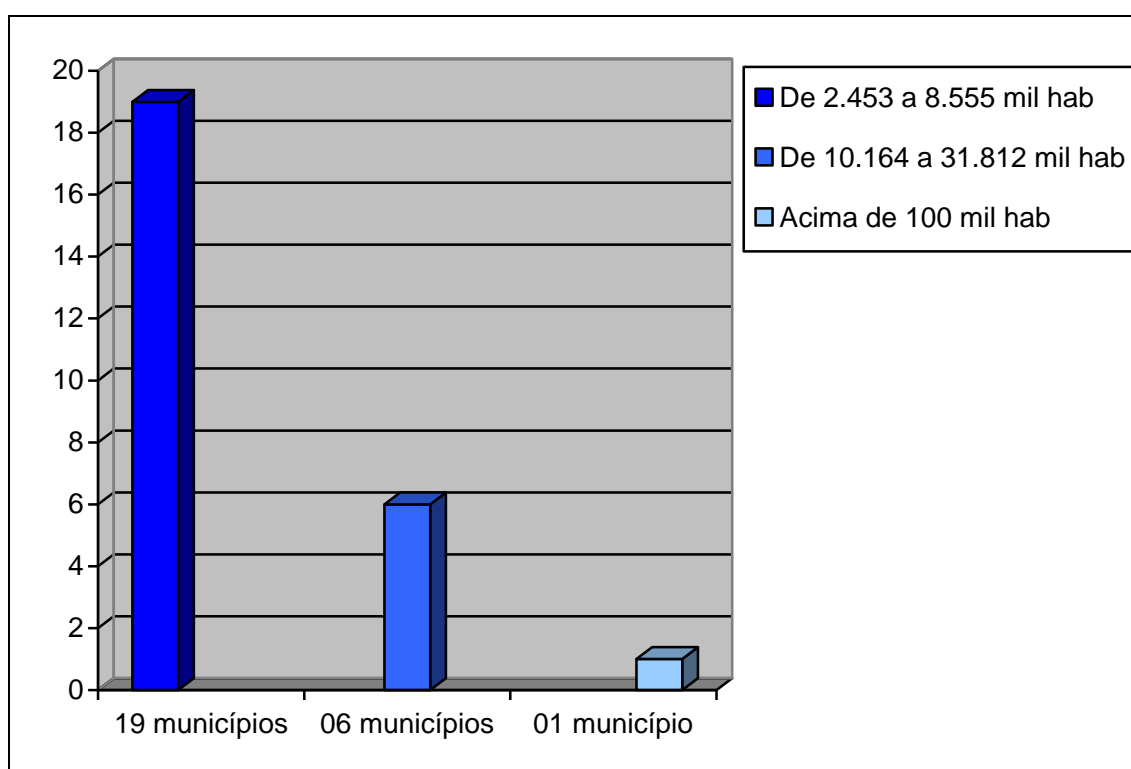
³⁹ Associação dos Municípios do Litoral do Paraná (AMILIPA); Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC); Associação dos Municípios da Região Sudeste do Paraná (AMSULEP); Associação dos Municípios da Região dos Campos Gerais (AMCG); Associação dos Municípios do Norte Pioneiro (AMUNORPI); Associação dos Municípios do Norte do Paraná (AMUNOP); Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR); Associação dos Municípios do Vale do Ivaí (AMUVI); Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP); Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná (AMUNPAR); Associação dos Municípios da Região do Entre Rios (AMERIOS); Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão (CONCAM); Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP); Associação dos Municípios do Sul Paranaense (AMSULPAR); Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná (AMSOP); Associação dos Municípios do Centro Sul do Paraná (AMCESPAR); Associação do Cantuquiriguaçu (CANTUQUIRIGUAÇU); Associação dos Municípios do Centro do Paraná

Para fins de análise, este estudo particularizou a Associação dos Municípios do Vale do Ivaí – AMUVI, formada por duas regiões geográficas imediatas - Apucarana e Ivaiporã - ambas pertencentes à região intermediária Londrina. Juntas, elas somam 26 (vinte e seis) municípios, com uma população de 317.793 habitantes (IBGE, 2010).

A Associação dos Municípios do Vale do Ivaí – AMUVI – foi fundada em 12 de julho de 1969, objetivando a integração administrativa, econômica e social dos municípios que a compõe, sendo reconhecida em 30 de junho de 1995 como de Utilidade Pública Estadual, sob a Lei n. 11.121/95.

Caracterizando o perfil socioeconômico da região, a realidade não é divergente de outras regiões da federação. Dos 26 municípios que a compõe, 19 (73%) apresentam população entre 2.453 a 8.555 habitantes, 06 (23%) municípios têm população entre 10.164 a 31.812 habitantes e apenas o município de Apucarana, possui 120.884 (4%) habitantes.

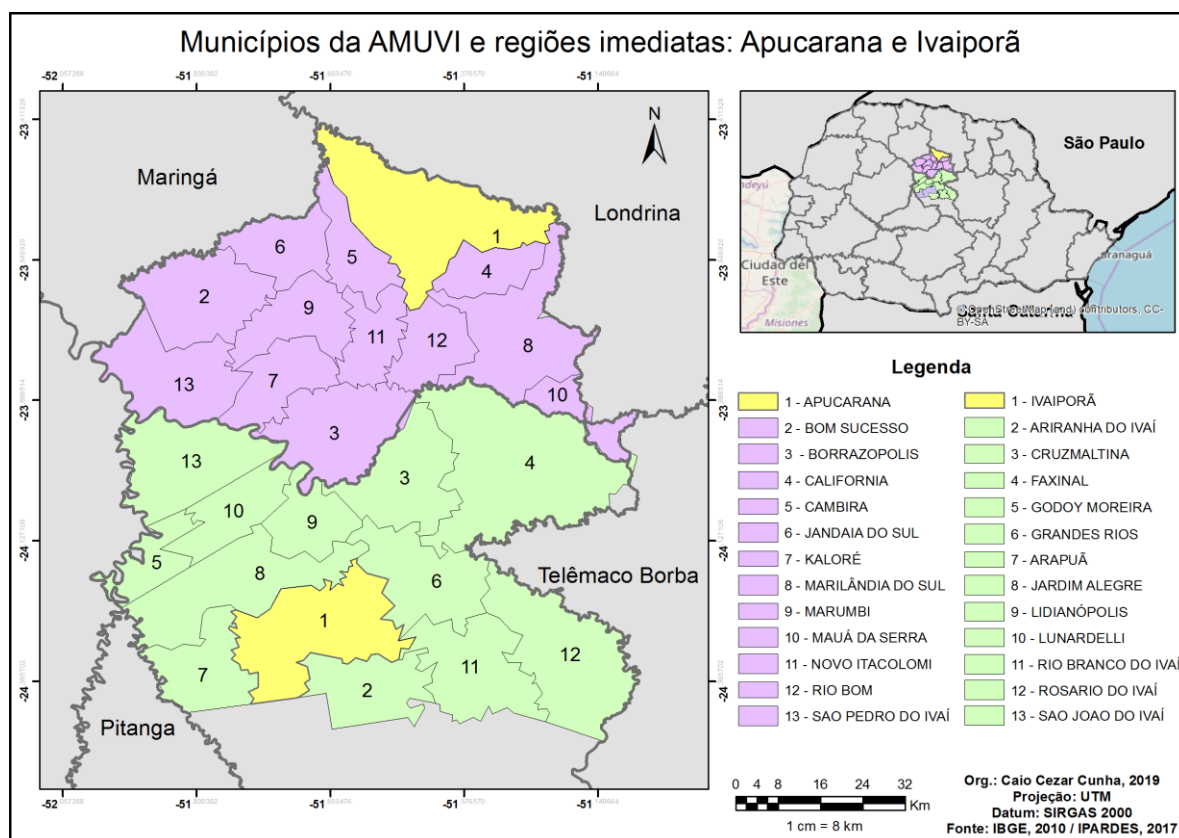
Gráfico 5 - Distribuição populacional dos municípios da AMUVI



Fonte: IBGE, 2010. Elaborado pela autora.

Os municípios de Apucarana e Ivaiporã classificados como regiões imediatas, configuram-se como polos administrativos relevantes para os municípios do entorno, caracterizados como eixos de ligação econômica e sede administrativa para serviços públicos como Secretarias Estaduais de Educação, Regionais de Saúde e Secretaria de Abastecimento e Agricultura.

Figura 10 - Municípios da AMUVI e regiões imediatas: Apucarana e Ivaiporã



Fonte: IBGE, 2010/IPARDES, 2017. Elaborado por Caio Cezar Cunha, 2019.

O grau de urbanização de Apucarana é de 91,34%, tendo como predominância econômica a indústria da transformação, o comércio, a reparação de veículos automotores e motocicletas, a construção civil e a agricultura.

O grau de urbanização de Ivaiporã é de 86,24%, sendo a agricultura a principal atividade econômica do município, seguida do comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas e construção civil.

Esse perfil econômico das regiões imediatas influencia diretamente as cidades do entorno, seja pela oferta de postos de trabalho, seja pela utilização de serviços públicos especializados prestados a população.

O quadro 3 apresenta dados da região imediata de Apucarana, caracterizando-a como cidade polo de porte médio, com 91,34% de taxa de urbanização, IDH-M de 0,748, agrupando 12 municípios de pequeno porte 1, ou seja, municípios abaixo de 50 mil habitantes.

Nota-se nessa categoria o município de Jandaia do Sul como o de maior população (20.283 habitantes) e 90,44% de urbanização, apresentando IDH-M de 0,747.

Destaque para a atividade econômica principal, voltada para a agricultura e pecuária predominante em 77% (10 municípios) dos municípios, exceto os municípios de Apucarana, Califórnia e Jandaia do Sul, que possuem como atividade econômica principal a indústria da transformação.

Quadro 3 - Região imediata de Apucarana e municípios de abrangência

Nº	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO*	IDH-M	Grau de urbanização %	ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL**
1	Apucarana	120.884	0,748	91,34	Indústria da transformação
2	Bom Sucesso	6.568	0,686	81,22	Agricultura, pecuária
3	Borrazópolis	7.877	0,717	73,74	Agricultura, pecuária
4	Califórnia	8.069	0,722	74,71	Indústria da transformação
5	Cambira	7.236	0,725	75,66	Agricultura, pecuária
6	Jandaia do Sul	20.283	0,747	90,44	Indústria da transformação
7	Kaloré	4.503	0,721	71,42	Agricultura, pecuária
8	Marilândia do Sul	8.855	0,691	71,24	Agricultura, pecuária
9	Marumbi	4.599	0,721	68,24	Agricultura, pecuária
10	Mauá da Serra	8.553	0,652	81,98	Agricultura, pecuária
11	Novo Itacolomi	2.827	0,710	56,17	Agricultura, pecuária
12	Rio Bom	3.334	0,729	60,20	Agricultura, pecuária
13	São Pedro do Ivaí	10.164	0,717	79,12	Agricultura, pecuária

Fonte: * Censo IBGE, 2010. ** IPARDES, 2019. Elaborado pela autora.

Um dado relevante a observar refere-se ao grau de urbanização entre os municípios integrantes das duas regiões imediatas.

Na região imediata de Apucarana, dos 10 (dez) municípios com população abaixo de 10 mil habitantes, 80% destes (08 municípios) apresentam grau de urbanização acima de 70%.

Em contrapartida, a região imediata de Ivaiporã conta com 09 (nove) municípios com população abaixo de 10 mil habitantes, porém, o município que atinge o grau de urbanização de 53,74% nesse grupo é Grandes Rios.

Esse dado apresenta-se como significativo quando associado à economia agrícola predominante na região de Ivaiporã e a dependência dos municípios de pequeno porte localizados naquela região em relação à cidade polo.

Quadro 4 - Região imediata de Ivaiporã e municípios de abrangência

Nº	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO*	IDH-M	Grau de urbanização %	ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL**
1	Arapuã	3.554	0,676	37,46	Agricultura, pecuária
2	Ariranha do Ivaí	2.453	0,670	36,85	Agricultura, pecuária
3	Cruzmaltina	3.162	0,666	47,53	Agricultura, pecuária
4	Faxinal	16.317	0,687	78,09	Agricultura, pecuária
5	Godoy Moreira	3.337	0,675	46,36	Agricultura, pecuária
6	Grandes Rios	6.625	0,658	53,74	Agricultura, pecuária
7	Ivaiporã	31.812	0,730	86,24	Agricultura, pecuária
8	Jardim Alegre	12.325	0,689	58,19	Agricultura, pecuária
9	Lidianópolis	3.972	0,680	51,50	Agricultura, pecuária
10	Lunardelli	5.156	0,690	69,65	Agricultura, pecuária
11	Rio Branco do Ivaí	3.897	0,640	23,58	Agricultura, pecuária
12	Rosário do Ivaí	5.586	0,662	48,69	Agricultura, pecuária
13	São João do Ivaí	11.523	0,693	77,00	Agricultura, pecuária

Fonte: * Censo IBGE, 2010. ** IPARDES, 2019. Elaborado pela autora.

Essas informações, quando analisadas de forma interrelacional, auxiliam em configurações para o entendimento do processo de planejamento urbano. Questões abordadas nos capítulos anteriores deste estudo reforçam a continuidade do caráter

tecnocrático do planejamento urbano no Brasil, ou seja, a prevalência de planos distanciados da realidade social, econômica e política local.

Logo, a função da cidade como centro de sustentação para as relações de produção e reprodução capitalista, reúne aparatos para o desenvolvimento de políticas sociais e econômicas e estabelece com os municípios de pequeno porte uma relação de dependência.

Tais apontamentos remetem ainda ao período da colonização de terras ocorrido no estado paranaense, quando municípios localizados a pequenas distâncias, em média 15 Km entre eles, tinham a função de munir os centros maiores com produtos agrícolas e mão de obra para seu desenvolvimento.

Os dados acima, serviram como pontos introdutórios para melhor compreensão do objeto de análise que margeia este estudo: Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, em municípios de pequeno porte 1, e sua contribuição no desenvolvimento de políticas habitacionais.

Faz-se, entretanto, necessário tecer considerações sobre o papel da Companhia de Habitação do Estado – COHAPAR, ao longo dos seus 54 anos de existência, no desenvolvimento da política habitacional paranaense.

4.5.2 O papel da Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR

O histórico da habitação brasileira é marcado por interesses políticos, econômicos e ideológicos da classe dominante. Permeando todos os períodos da trajetória da política habitacional, a partir de 1966, com o BNH, passando pela Nova República, o Sistema Nacional de Habitação e as Companhias de Habitação, as chamadas COHABs, tiveram um papel relevante nesse cenário.

Esta relevância é perceptível porque tais sistemas agiram como agentes captadores de recursos tanto por meio onerosos (FGTS), como por subsídios em organismos internacionais, como por meio da canalização de projetos com recursos do estado no âmbito de sua jurisdição administrativa.

A atuação das COHABs ficaram limitadas, entretanto, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, mas especificamente em detrimento do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o qual foi acentuado pelo cenário econômico

e político, privilegiando o repasse de recursos destinados à habitação para as instituições privadas.

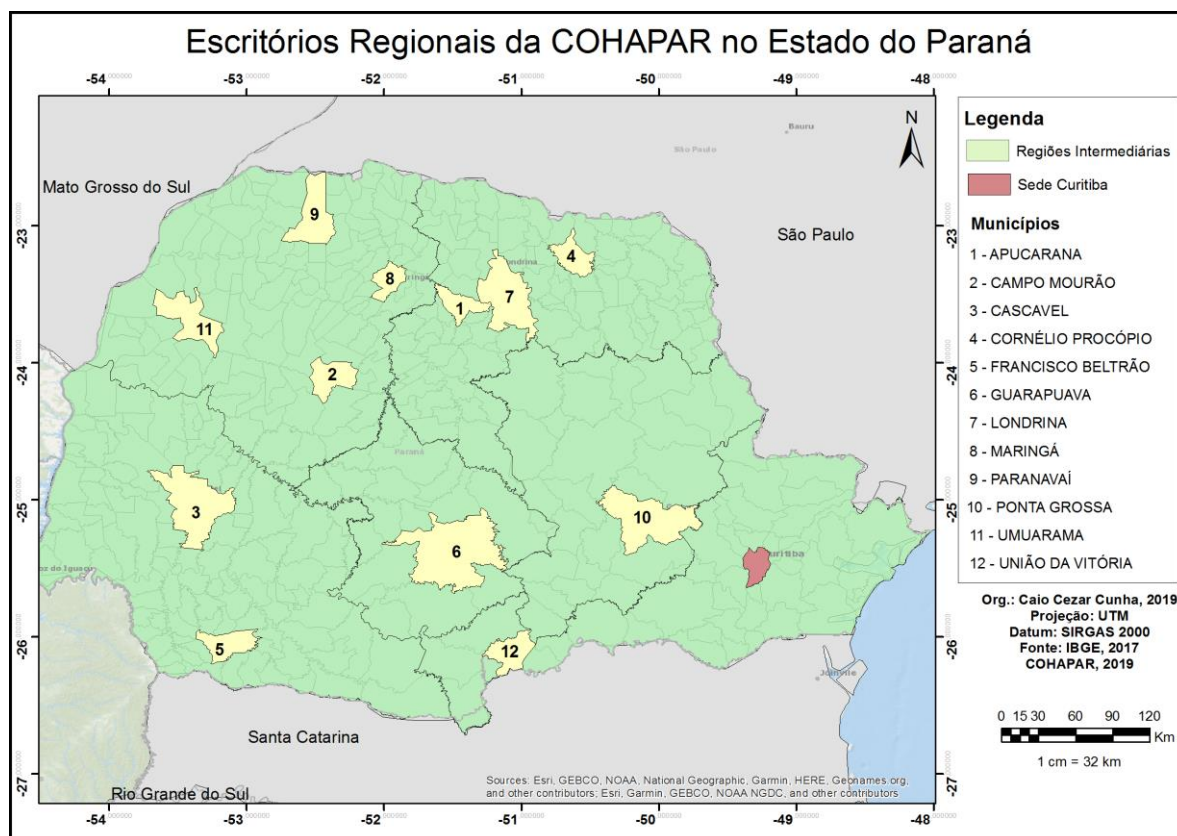
Mesmo diante desses fatos, o papel e a penetração de ações das COHABs em municípios de pequeno porte é extremamente relevante, as quais exercem concomitantemente ao desenvolvimento de empreendimentos habitacionais, o papel de assessoria técnica, prestada particularmente nas áreas de engenharia civil e social.

No Estado do Paraná, destaca-se a Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR. Ela é uma empresa de sociedade de economia mista, criada em 14 de maio de 1965, através da Lei n. 5.113, vinculada ao Sistema Financeiro da Habitação, cuja finalidade é promover a política habitacional do Estado.

A COHAPAR iniciou sua operação no SFH a partir de 1967, com a captação de recursos junto BNH por meio de contratos de empréstimos, permitindo a construção inicial de 1.250 unidades habitacionais distribuídas em 09 (nove) municípios do Estado.

Em maio de 1969, ela incorporou a COHAB de Ponta Grossa. Em 1972, implantou no Estado 13 (treze) escritórios regionais, sob uma regionalização estratégica, objetivando a agilização no andamento de processos, cobrança de financiamentos e ampliando o atendimento aos municípios.

Figura 11 - Escritórios Regionais da COHAPAR no Estado do Paraná



Fonte: IBGE, 2017/COHAPAR, 2019. Elaborado por Caio Cezar Cunha, 2019.

A partir de 2012, a Companhia passa a contar com a Sede em Curitiba, composta pela Presidência e Diretorias Administrativa-Financeira, Programas e Projetos, e pelas Obras e Regularização Fundiária, além de 12 (doze) Escritórios Regionais com sede nos municípios de Apucarana, Campo Mourão, Cascavel, Cornélio Procópio, Francisco Beltrão, Guarapuava, Londrina, Maringá, Paranaíba, Ponta Grossa, Umuarama e União da Vitória.

De 1967 a 2010, a produção pela COHAPAR no Estado foi de 190.533 moradias, superando as COHABs-CT e LD.

Quadro 5 - Produção habitacional COHABs entre 1967-2010

COHAB	PRODUÇÃO EM Nº DE UNIDADES
COHAPAR	190.533
COHAB-CT	124.868
COHAB-LD	42.710
TOTAL	358.111

Fonte: PEHIS-PR, 2012. Elaborado pela autora.

Os períodos de produção da Companhia não são lineares, apresentando percentuais elevados nos anos 1958, 1967, 1979, 1981, 1997 e 2007. Com baixa produção nos anos de 1951, 1963; 1970, 1984, 1991 e 2009.

Esses períodos de picos de produção habitacional, tanto para baixo, como para o cima, associam-se diretamente a cenários políticos e econômicos no país, revelando ações fragmentadas da política habitacional.

Em particular, cabe ressaltar no ano de 2009, quando ocorreu a criação do PAC e o PMCMV, ambos com a prerrogativa de serem medidas redutoras da crise econômica, incentivando o crescimento pela construção civil privada. Contudo, o alcance do Programa não se configura em sua totalidade, em particular, nas pequenas cidades fora de contextos metropolitanos, principais focos de intervenção da Companhia.

Diversas modalidades de empreendimentos e concepções construtivas foram operacionalizadas nos 54 anos de existência da Companhia, conforme demonstra o quadro 6.

Quadro 6 - Modalidades de financiamento COHAPAR

MODALIDADES DE FINANCIAMENTO	ANO
Projeto Mutirão	1984
Autoconstrução	1987-1988
Pró-moradia	1996-1997
Paraná Solidariedade (Desfavelamento); Programa Direito de Morar	2003-2007
Programa Morar Bem Paraná (intervenções urbanas e rurais)	2011-2018

Fonte: PEHIS-PR, 2012. Elaborado pela autora.

Os Programas Habitacionais desenvolvidos pela Companhia incluem o suporte técnico na análise de viabilidade de áreas, concepções de projetos, levantamento de demanda habitacional e assessoria direta aos 399 municípios do Paraná, articulando demais órgãos interligados à política habitacional com termos de cooperação técnica e subsídios junto a concessionárias como COPEL e SANEPAR.

Apesar do Estado do Paraná aderir, em 2007, ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o trabalho de levantamento do diagnóstico e necessidades habitacionais iniciou-se em 2010.

Todos os 399 municípios do estado foram mobilizados para elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS-PR, por meio da Sede da Companhia e seus 12 (doze) Escritórios Regionais.

Como resultado, houve a conclusão do Plano em 2012. Desde então, seguindo o horizonte temporal de 12 anos, 2012-2023, a COHAPAR realizou a primeira revisão do PEHIS em 2015, porém, em 2019, iniciou os trabalhos para a segunda revisão, ainda não compilada ao término desta pesquisa, em dezembro de 2019.

Cabe ressaltar que nos anos de 2008 a 2010, o Ministério das Cidades realizou, em diversos estados, oficinas presenciais de capacitação para elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social. No mesmo período foram promovidas duas edições do curso de Educação a Distância (EAD-PLHIS), para capacitar agentes públicos que atuaram na elaboração de seus Planos.

A Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, responsável pela elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS, foi cooparticipante no processo de disseminação do curso EAD-PLHIS, junto aos 399 municípios do Estado⁴⁰.

Os dados obtidos por meio do PEHIS-PR apontaram que a estimativa do déficit habitacional brasileiro para 2015, segundo a Fundação João Pinheiro (2018), baseada no IBGE/PNAD/2015⁴¹, correspondeu a 6.355 milhões de domicílios, sendo que 5.572 milhões encontravam-se localizados nas áreas urbanas, e 783 mil unidades na área rural.

Dos estados do sul do país quanto ao déficit habitacional, o Paraná é o que apresenta maior índice, com 8,4% (279.591 unidades) em relação aos outros estados como o Rio Grande do Sul com 8,0% (277.166 unidades) e Santa Catarina 7,6% (161.154 unidades). (BRASIL. IBGE, 2010).

Dados apontados no levantamento do PEHIS-PR (2012, p. 225), considerando-se o histórico de aproveitamento dos cadastros como demanda real e adotando-se uma quebra de 50%, demonstram que:

⁴⁰ Cabe ressaltar que, conforme orientação da SNH, o prazo para a elaboração e entrega dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS para os entes descentralizados foi prorrogado inicialmente pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – CGFNHIS, para 31 de dezembro 2011, visando não prejudicar os municípios no acesso aos recursos do FNHIS.

⁴¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015.

[...] que dos 352.270 cadastrados urbanos em todo o Paraná, pode-se considerar como demanda 176.135 cadastrados. O que equivale dizer que a estimativa de déficit quantitativo urbano para o Paraná é de 176.135, mais os 73.226 domicílios que precisam ser relocados nos assentamentos precários, mais 362 em cortiços, chega-se a um total de 249.723 unidades habitacionais. (PEHIS-PR, 2012, p. 225).

Outra informação relevante (PEHIS-PR, 2012, p. 227), refere-se à população segundo a faixa de rendimento mensal domiciliar percapita do Estado, em salários mínimos. Esta aponta que 46,75% (4.945.639) da população encontravam-se na Faixas de renda de 0 a 1 salário mínimo em 2008, com queda imperceptível desse percentual em 2010.

Considerando-se a relação entre déficit habitacional e renda, os dados elencados pelo PEHIS-PR (2012), com base em levantamento realizado pelo IBGE no ano de 2010, indicam que as famílias que se enquadram na faixa de renda de até um salário mínimo são as mais afetadas pelo déficit habitacional, representando 38,4% do total. Em seguida, aparecem as famílias que possuem renda entre 1 e 2 salários mínimos, o que constitui 25,1% do total.

Nas faixas de renda seguintes, os dados demonstram que 12,6% correspondem aos que têm renda entre 2 e 3 salários mínimos, 12,8% estão na faixa de renda que vai de 3 a 5 salários mínimos e 11,1% correspondem às famílias com renda de mais de 5 salários mínimos.

Quadro 7 - População segundo faixa de rendimento mensal domiciliar percapita em salários mínimos no Paraná: 2008, 2018 e estimativa 2023

FAIXA DE RENDIMENTO	TOTAL			
	2008	%	2010	2023
Sem rendimento	92.012	0,87	89.291	95.053
Até ¼ salário mínimo	467.579	4,42	453.751	483.032
Mais de ¼ até ½ salário mínimo	1.433.032	13,55	1.390.652	1.480.391
Mais de ½ até 1 salário mínimo	2.953.016	27,91	2.865.684	3.050.608
Mais de 1 até 2 salários mínimos	3.158.691	29,86	3.065.276	3.263.080
Mais de 2 a 3 salários mínimos	1.047.591	9,90	1.016.610	1.082.212
Mais de 3 a 5 salários mínimos	704.126	6,66	683.302	727.396
Mais de 5 salários mínimos	519.862	4,91	504.488	537.043
Sem declaração	203.708	1,93	197.684	210.440
Total	10.579.617	100,00	10.266.737	10.929.255

Fonte: PEHIS-PR, 2012. Elaborado pela autora.

Nesse sentido, fica evidente que a população que mais compõe os números do déficit habitacional é a com menor concentração de renda, tanto no período compreendido entre 2008-2010, como na projeção para o ano de 2023, ressaltando-se a carência por programas habitacionais para essa faixa de renda.

Outro importante elemento apontado no PEHIS-PR (2012) diz respeito às terras disponíveis para habitação e aos vazios urbanos. Os dados publicizados correspondem ao ano de 2010 e apontam para a existência de terras disponíveis em 89% dos municípios pesquisados, com maior volume entre os municípios com até 20 mil habitantes.

Com relação aos vazios urbanos, também são os municípios com até 20 mil habitantes em que se encontram maior ocorrência, totalizando 208 cidades.

Considerando-se os índices de déficit habitacional (que atinge mais as populações de baixa renda) e a disponibilidade de terras e vazios urbanos, depreende-se que a demanda por programas habitacionais poderia ser amenizada por uma política urbana planejada e operacionalizada por meio de uma gestão pública comprometida com diagnóstico regionalizado às demandas locais.

O PEHIS-PR (2012) aponta como prioridade de atendimento os programas e investimentos à população de mais baixa renda, com enfoque na concentração de famílias para a faixa de até 3 salários mínimos, recomendando-se a equação de recursos não onerosos (100% para essa faixa), recursos onerosos (70% para famílias com até 3 salários mínimos, e 30% para famílias de 3 a 6 salários mínimos) e de mercado/SBPE (para famílias com renda acima de 6 salários mínimos).

Para se atingir as metas previstas no Plano, previu-se em sua elaboração recursos oriundos do OGU/FNHIS, FGTS, Orçamento Geral do Estado e do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, além de outras fontes de recursos internacionais, Ministérios/programas, tanto onerosos, como não onerosos.

É válido ressaltar, que esta pesquisa, não aprofundou a busca por informações referentes aos recursos onerosos e não onerosos disponibilizados para operacionalização das diversas linhas de financiamento habitacional, mencionadas no Plano Estadual.

Um dado previsto no PEHIS-PR (2012. p. 263), presente em análises contemporâneas, refere-se aos Cenários de esgotamento do FGTS, fonte tradicional de financiamento no Brasil, “a previsão feita é a de que ela se esgote, assim como

os do OGU – PMCMV, a partir de 2015. Neste cenário, mais provável, o setor terá que encontrar novas fontes de financiamento para equacionar o déficit habitacional.”

Considerando-se a última década, 2010-2018, sobre a intervenção do estado do Paraná junto à política habitacional, tomou-se por referência dados quantitativos, a partir dos trabalhos realizados pela Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, representada atualmente por seus 12 (doze) Escritórios Regionais, os quais abrangem em sua jurisdição administrativa os 399 municípios do estado.

Com alocação de recursos federais disponibilizados pelo nível do Ministério das Cidades, associado a recursos estaduais, a Companhia, por meio ao Programa Morar Bem Melhor Paraná, atuou na operacionalização de Programas Habitacionais nas seguintes modalidades: Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E) e Programa Minha Casa, Minha Vida – Oferta Pública de Recursos (PMCMV-OPR).

Para implantação dos referidos Programas foram estabelecidas parcerias de viabilidade técnica profissional, com projetos e assessoria a municípios, entidades e famílias na sua execução, repasse de subsídios do estado por meio das concessionárias de energia elétrica e de saneamento, através de convênios entre empreiteiras e entidades sociais voltadas à moradia e para concessão de subsídios na implantação desses serviços.

Esse atendimento foi estendido aos 306 (76%) municípios do Paraná, em programas de moradias urbanas, e a 344 municípios (86%) em programas de moradias rurais, ambos considerando o total de 399 municípios do Estado.

Segundo Relatório de Produção Habitacional da COHAPAR (2011-2018) dentre as modalidades FAR, FDS, FNHIS, SUB 50 Oferta Pública, e PNHR, os quais apresentam como fonte de recursos o Orçamento Geral da União (OGU)⁴², foram entregues, entre o período de 2010-2011, 56.178 unidades.

Em 2019 encontravam-se paralisadas 2.408 unidades, destas, 473 unidades na modalidade SUB 50 Oferta Pública e 1.935 unidades na modalidade FAR. Nas modalidades FGTS, recursos onerosos, provenientes do CGFGTS, foram 19.785 unidades concluídas, sem registro de obras paralisadas no mesmo ano.

⁴² Os recursos provenientes do Orçamento Geral da União envolveram tanto recursos onerosos, mesmo que subsidiados para os Programas FAR, FDS, PNHR, como recursos não onerosos a exemplo do Programa SUB 50 Oferta Pública.

Vale ressaltar que os números expostos sobre a produção habitacional no estado do Paraná remetem apenas a COHAPAR; necessitando-se de dados de outras fontes e agentes executores dessa política para uma análise ampliada.

Todavia, mesmo com dados parciais (período 2011-2018), percebe-se que a produção habitacional priorizou as faixas de 0 a 3 salários mínimos.

Não se deve desconsiderar sobremaneira o dado referente ao número de unidades habitacionais paralisadas nas modalidades SUB 50 Oferta Pública e FAR, as quais não apenas têm um forte impacto nos municípios, em especial aos de pequeno porte, mas mostram a fragilidade do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em seu princípio básico de garantir recursos financeiros para operacionalização do Plano Nacional de Habitação, por meio do Pacto Nacional pela Moradia Digna, 2009-2023.

A seguir, serão apresentados os municípios pertencentes à AMUVI, sob jurisdição administrativa do Escritório Regional de Apucarana – COHAPAR e a atual situação dos seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, encaminhando-se para análise dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS Simplificado – dos municípios de Califórnia e Jardim Alegre, classificados sobre os critérios de elegibilidade pré-estabelecidos metodologicamente.

5 PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS PERTENCENTES À ASSOCIAÇÃO DO VALE DO IVAÍ - AMUVI

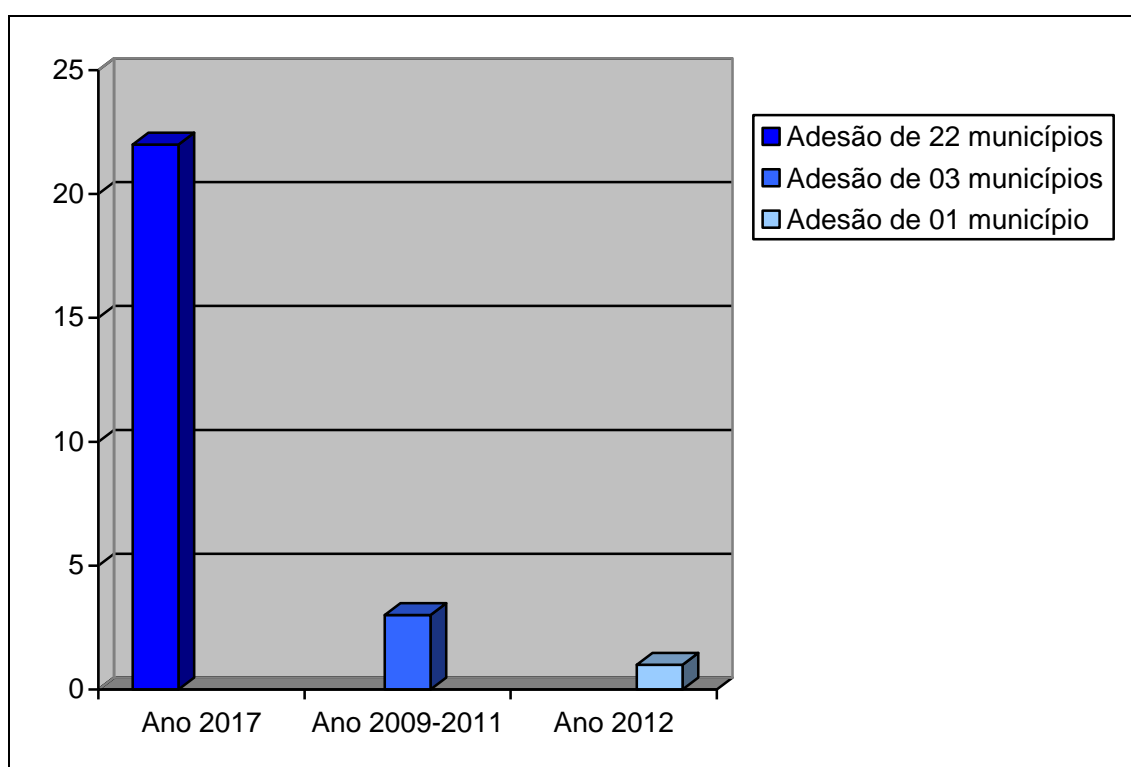
Como abordado em capítulos anteriores, o Plano Local de Habitação de Interesse Social representou no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – um passo importante para estados e municípios se debruçarem sobre o planejamento urbano participativo, tendo por foco a política setorial habitacional.

Enfatiza-se que os programas e ações financiados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS – incluindo a urbanização, regularização e integração de assentamentos precários e a habitação de interesse social configuram-se como cruciais para o atendimento de demandas locais, em especial dos municípios de pequeno porte.

Todavia, a adesão ao Sistema, segundo a Lei n. 11.124/05, sob o discurso de iniciativa voluntária, não representou a única ação para os entes subnacionais. O Sistema estabelece a partir de sua estruturação um rol de condições a serem cumpridas para que estados e municípios acessem os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Uma delas é a elaboração de seus Planos Locais.

Dados sobre a situação dos entes federados junto ao SNHIS – Ministério das Cidades, em 2019, apontam que dos 26 (vinte e seis) municípios da AMUVI, 85% aderiram ao Sistema no ano 2007, sendo que 11% dos municípios remanescentes realizaram a adesão entre 2009 (Marumbi) a 2011 (Ivaporã e São João do Ivaí) e 4% (Cruzmalta), no ano de 2012.

Gráfico 6 - Adesão de municípios ao SNHIS período de 2007-2011



Fonte: SNH/MC, 2019. Elaborado pela autora.

Da adesão ao Sistema - desafio premente aos entes subnacionais - refere-se à consolidação de suas exigências, já que o Termo de Adesão estabelece como compromisso previsto aos municípios e estados⁴³ em cada âmbito institucional, por meio da constituição de um tripé: criação do Fundo Local de Habitação de Interesse

⁴³ Ver Resolução n. 02 de 2006 do CGFHNIS - Artigo 12 da Lei n. 11.124/2005.

Social, a composição do Conselho Gestor do Fundo Local e elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social.

A Secretaria Nacional de Habitação utilizou-se, portanto, da ação de Apoio à Elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, tendo por diretriz “a promoção de ações de desenvolvimento institucional, visando à modernização organizacional, a capacitação técnica de agentes públicos e privados, e a atualização do quadro legal normativo⁴⁴.”

Buscando informações atualizadas sobre a situação dos entes federados frente ao cumprimento das exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social⁴⁵, realizaram-se duas pesquisas: uma em 31 de dezembro de 2018 e outra em 31 de agosto de 2019, constatando-se que dos 26 municípios integrantes da AMUVI, sendo destes 25 (vinte e cinco) abaixo de 50 mil habitantes, 27% (07 municípios) não cumpriram na íntegra as exigências da Lei n. 11.124/2005, contrariando o prazo máximo estipulado pelas Resoluções n. 24 e n. 30 do CGFNHIS, o qual era até 31 de dezembro de 2009.

Observa-se, ainda, que à criação de Conselhos, a instituição da Lei dos Fundos e a elaboração dos Planos Locais, não foram concluídas em um mesmo exercício por alguns municípios.

Quadro 8 - Cumprimento das exigências do SNHIS ano 2018-2019

Nº	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	LEI CRIAÇÃO DO FUNDO	LEI CRIAÇÃO DO CONSELHO	PLANO DE HABITAÇÃO	SITUAÇÃO
01	APUCARANA	120.884	xxx	26/01/012	xxx	PENDENTE
02	ARAPUA	3.554	19/12/2012	26/01/2012	19/12/2012	PENDENTE
03	ARIRANHA DO IVAI	2.453	28/07/2009	08/12/2010	08/02/2018	PENDENTE
04	BOM SUCESSO	6.568	27/06/2012	06/03/2012	17/02/2012	PENDENTE
05	BORRAZÓPOLIS	7.877	27/08/2015	06/03/2012	xxx	PENDENTE
06	CALIFORNIA	8.069	26/06/2013	26/03/2016	26/03/2016	REGULAR
07	CAMBIRA	7.236	31/07/2015	31/07/2015	22/02/2018*	REGULAR
08	CRUZMALTINA	2.950	04/04/2016	30/10/2012	22/08/2017	PENDENTE
09	FAXINAL	16.317	27/02/2018	05/08/2013	27/02/2018*	PENDENTE
10	GODOY MOREIRA	3.337	13/08/2015	01/12/2016	xxx	PENDENTE

⁴⁴ Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Manual de propostas para o exercício 2008-2011. Secretaria Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. Brasília, 2008.

⁴⁵ Destaca-se que Ministério das Cidades, a partir de 01 de janeiro de 2019, passou a ser denominado Ministério do Desenvolvimento Regional, continuando a estrutura anterior do SNHIS.

11	GRANDES RIOS	6.625	xxx	06/11/2013	xxx	PENDENTE
12	IVAIPORÃ	31.812	20/12/2011*	22/07/2013	28/08/2012	PENDENTE
13	JANDAIA DO SUL	20.283	30/12/2008*	22/07/2013	28/08/2013	PENDENTE
14	JARDIM ALEGRE	12.325	27/04/2011	07/05/2008	15/12/2014	REGULAR
15	KALORÉ	4.503	16/01/2012	11/01/2011	30/12/2011	PENDENTE
16	LIDIANÓPOLIS	3.972	28/09/2015	28/09/2015	10/09/2015	REGULAR
17	LUNARDELLI	5.156	19/06/2013	28/09/2015	19/06/2013	PENDENTE
18	MARILÂNDIA DO SUL	8.855	27/07/2015	15/12/2008	xxx	PENDENTE
19	MARUMBI	4.599	03/09/2015	07/07/2011	29/03/2012	PENDENTE
20	MAUÁ DA SERRA	8.553	02/02/2010	16/03/2017	11/05/2009	PENDENTE
21	NOVO ITACOLOMI	2.877	25/05/2017	25/05/2017	07/10/2014	REGULAR
22	RIO BOM	3.334	11/11/2010	26/07/2013	14/10/2014	PENDENTE
23	RIO BRANCO DO IVAI	3.897	29/12/2011*	22/12/2015*	xxx	PENDENTE
24	ROSÁRIO DO IVAI	5.586	15/12/2011*	02/07/2013	xxx	PENDENTE
25	SÃO JOÃO DO IVAÍ	11.523	26/08/2015	26/08/2015	30/10/2015	REGULAR
26	SÃO PEDRO DO IVAÍ	10.164	06/12/2011	30/07/2010	24/01/2012	PENDENTE

Fonte: SNH/MC, 2018-2019. *Informação obtida junto ao município, segundo documento em arquivo. Elaborado pela autora.

Diante dessa irregularidade das exigências expressas no termo de adesão dos municípios ao SNHIS até a conclusão de seus Planos, presume-se em parte, que esta ocorreu em razão da flexibilidade permitida pela Secretaria Nacional de Habitação.

Inicialmente, o prazo limite estabelecido para a conclusão do PLHIS era 31 de dezembro de 2012. A Resolução n. 51, do CGFHNIS, de 28 de dezembro de 2012, entretanto, estabeleceu que os municípios poderiam aderir ao Sistema e entregar, a qualquer tempo, seu PLHIS e ou outro documento faltante, permitindo sua regularização junto ao Ministério das Cidades.

Para uma análise além das limitações técnicas e administrativas já descritas, cabe ressaltar o que aborda Santos Junior (2008) sobre a concepção de planejamento urbano na figura dos planos diretores, pode-se transpor aproximações ao PLHIS como instrumento de planejamento, considerando-se que o mesmo 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. (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 144).

Compartilhando da abordagem de Nygaard (2005) sobre as causas para insucesso e relativa inutilidade dos tradicionais Planos Diretores, observa-se similaridades de análise, as quais permitem a compreensão, das dificuldades encontradas para tornar o PLHIS em um instrumento de planejamento contributivo para a política habitacional local.

a) Restrita visão municipal dentro da qual eram elaborados; b) a mínima ou nula participação da população e administração municipal na elaboração destes planos, geralmente contratados por consultores externos; c) o desinteresse ou os interesses pessoais de políticos municipais; d) a estrutura do poder formal e informal existente e os problemas organizacionais da administração local; e) as disputas partidárias no âmbito municipal, e muitas outras. (NYGAARD, 2005, p. 20).

Não se pode descartar, ainda, a existência de certa desconfiança por parte dos municípios em correlacionar a elaboração do PLHIS ao efetivo acesso a recursos do SNHIS. A exemplo disto, o município de Apucarana chama a atenção por seu porte populacional e sede da Região Imediata.

Dentre os municípios da AMUVI sem o PLHIS, segundo informações obtidas junto ao Departamento de Habitação, ligado à Secretaria Municipal de Assistência Social de Apucarana, após processo licitatório para contratação de assessoria técnica, os trabalhos de elaboração do Plano iniciaram-se apenas no mês de julho de 2019, com previsão de término para dezembro do mesmo ano.

Todavia, o fato de não se cumprirem os prazos estabelecidos pelo SNHIS, não representou, necessariamente, um obstáculo para repasse de recursos para Programas de Habitação de Interesse Social para o município de Apucarana.

Dados obtidos pela COHAPAR apontam que foram produzidas, no período de 2011 a 2018, 2.512 unidades habitacionais na área urbana e rural, destas, 520 unidades urbanas com previsão de conclusão no ano de 2020, conforme demonstra o quadro 9.

Quadro 9 - Produção habitacional do município de Apucarana de 2011-2018

MODALIDADE DE FINANCIAMENTO	UNIDADES CONCLUÍDAS	UNIDADES EM OBRA
Fundo de Arrendamento Residencial – FAR	1.801	520
Fundo de Desenvolvimento Social – Entidades	150	000
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS	18	000
Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR	26	000
Total	1.992	520

Fonte: Relatório de Produção Habitacional COHAPAR, 2018. Elaborado pela autora.

Outro ponto relevante refere-se à inconsistência de informações no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, na página oficial do Ministério das Cidades, atual Ministério de Desenvolvimento Regional, com a gestão do Presidente Jair Messias Bolsonaro, sobre atual situação dos entes federados.

Observa-se que informações quanto à existência de documentos pertinentes aos Conselhos e Fundos, e até mesmo elaboração dos Planos no período de 2018, não passaram por atualização na referida página no ano de 2019. Caracterizando-se assim como precária ferramenta de transparência e informação, principalmente por restringir dados apenas aos municípios, não sendo passível de consultas públicas pela sociedade civil e/ou outros órgãos relacionados a política habitacional.

Cabe salientar que a Secretaria Nacional de Habitação descreve em seu Manual de Elaboração do PLHIS que, diferentemente do Plano Diretor, o PLHIS não precisa ser instituído por Lei estadual ou municipal, nem aprovado no âmbito das assembleias legislativas ou câmaras municipais.

Todavia, mesmo em formato simplificado, seu conteúdo deve ser publicizado, discutido e aprovado no âmbito do Conselho Gestor do Fundo Local de HIS ou de outro conselho de natureza e finalidade análogas. (BRASIL. SNH/MC, 2010).

Após o processo de aprovação pelo CGFLHIS, os municípios devem apresentar à Superintendência da Caixa Econômica Federal⁴⁶ de sua jurisdição o documento comprobatório da aprovação do PLHIS Simplificado pelo Conselho Gestor municipal.

⁴⁶ Órgão Centralizador Nacional de Fundos Sociais, responsável pela recepção e arquivamento dos documentos decorrentes do Termo de Adesão.

Os dados quantitativos levantados nesta pesquisa demonstram a fragilidade em se considerar o processo de planejamento como instrumento à disposição de uma política pública de planejamento urbano, associada às outras políticas públicas.

Santos Junior (2008), partindo da concepção de planejamento urbano, a exemplo dos Planos Diretores - cuja análise é passível de ser aplicada aos Planos Habitacionais - acredita que esse ainda não se traduziu em metodologia 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, que esteja comprometido com sua proposta.

Presencia-se ainda uma cultura arraigada de cumprimento legal de obrigatoriedade, mas que, na prática, não se veicula em ações operativas a médio e longo prazos, perdurando atividades pontuais atreladas aos interesses administrativos, inserindo-se nessa lógica a condução da política habitacional.

Esses questionamentos movimentam a indagação central desta pesquisa: qual a contribuição do PLHIS Simplificado, elaborado pelos municípios de pequeno porte 1, para o planejamento da política habitacional?

Os resultados encontram-se descritos nos tópicos seguintes.

5.1 CONSTRUÇÃO DOS EIXOS DE ANÁLISE PARA O PLHIS SIMPLIFICADO

O Ministério das Cidades, objetivando ampliar o número dos municípios em situação de regularidade junto ao SNHIS, no cumprimento das exigências do Sistema quanto à criação do Fundo, Conselho e PLHIS, determinou - por meio da Resolução n. 37 de 08 de dezembro de 2010 - que municípios abaixo de 20 mil habitantes e fora da região metropolitana realizassem seus Planos locais nos moldes da Instrução Normativa n. 15 de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre a elaboração do PLHIS Simplificado.

De forma mais abrangente, esse limite foi alterado como parâmetro para todos os municípios abaixo de 50 mil habitantes, independente da localização territorial.

Essa medida abrange um universo de aproximadamente 90% dos municípios brasileiros. O PLHIS Simplificado representa um documento de referência para a formulação de programas, ações e projetos habitacionais

para esses municípios, permitindo que organizem suas demandas por recursos e aumentando suas possibilidades na obtenção de financiamentos e subsídios necessários. (BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 15, 2011, p. 5).

Dentre os municípios pertencentes a AMUVI que concluíram seus Planos, 09 (nove) municípios apresentam registro como PLHIS Simplificado no SNHIS: Arapuã, Bom Sucesso, Califórnia, Ivaiporã, Jardim Alegre, Mauá da Serra, Novo Itacolomi, Rio Bom e São Pedro do Ivaí.

Já 03 (três) municípios, mesmo caracterizados como de porte 1, realizaram o PLHIS no formato completo, a saber: Ariranha do Ivaí, Cruzmaltina e Lidianópolis⁴⁷.

Para responder à questão sobre a contribuição do PLHIS Simplificado como instrumento de planejamento urbano e habitacional condizente à realidade local, utilizou-se como critérios de elegibilidade para esta pesquisa:

- Classificação dos 26 (vinte e seis) municípios integrantes da AMUVI em dois principais grupos, a partir dos dados populacionais, segundo Censo do IBGE de 2010: a) Grupo I, municípios de 2.453 a 8.855 habitantes; b) Grupo II, municípios de 10.164 a 31.812 habitantes.
- Identificação em cada grupo populacional dos municípios que elaboraram seus Planos Locais no formato Simplificado.
- Classificação em cada grupo populacional, priorizando nos municípios com Planos Locais no formato Simplificado, aqueles com maior número de ocorrências de assentamentos precários denominados: favela, loteamento irregular, cortiços e outros. Essa informação é inerente à Parte II do PLHIS sobre Necessidades Habitacionais, imprescindível à elaboração das estratégias de intervenção do Plano para o enfrentamento das necessidades habitacionais locais.

O quadro 10, a seguir, demonstra os municípios caracterizados como Grupo I, com população entre 2.453 a 8.855 habitantes, em destaque aos que atenderam aos critérios de elegibilidade estabelecidos para esta pesquisa.

⁴⁷ A este fato, verificou-se que o município de Cruzmaltina contratou uma empresa para elaboração do PLHIS formato completo.

Quadro 10 - Grupo I - Municípios com população entre 2.453 a 8.855 habitantes

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	IDHM	PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – PLHIS*		OCORRÊNCIAS URBANAS**	
			COMPLETO	SIMPLIFICADO	FAVELA	LOTEAMENTO CLANDESTINO
Arapuã	3.554	0,676		X	0	0
Ariranha do Ivaí	2.453	0,670	X		0	0
Bom Sucesso	6.568	0,686		X	0	0
Borrazópolis	7.877	0,717	0	0	1	2
Califórnia	8.069	0,722		X	0	1
Cambira	7.236	0,725	0	0	0	0
Cruzmaltina	3.162	0,666	X			
Godoy Moreira	3.337	0,675	X		0	0
Grandes Rios	6.625	0,658	0	0	0	0
Kaloré	4.503	0,721	0	0	2	0
Lidianópolis	3.972	0,680	X		0	0
Lunardelli	5.156	0,690	0	0	3	0
Marilândia do Sul	8.855	0,691	0	0	0	0
Marumbi	4.599	0,721	0	0	0	0
Mauá da Serra	8.553	0,652		X	0	0
Novo Itacolomi	2.827	0,710		X	0	0
Rio Bom	3.334	0,729		X	0	0
Rio Branco do Ivaí	3.897	0,640	0	0	0	0
Rosário do Ivaí	5.586	0,662	0	0	4	4

Fonte: *Dados obtidos após pesquisa junto aos municípios em 2018-2019. **Ocorrências Urbanas: Dados obtidos no Sistema do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná – SISPEHIS – 2015. Elaborado pela autora.

Dos 19 (dezenove) municípios pertencentes ao Grupo I, considerando-se os critérios de elegibilidade pré-estabelecidos para esta pesquisa, foi classificado para análise o município de Califórnia.

Cabe destacar que os municípios de Borrazópolis, Kaloré, Lunardelli e Rosário do Ivaí, mesmo registrando ocorrências de assentamentos precários, não elaboraram seus PLHIS, excluindo-os desta pesquisa.

Quanto ao município de Kaloré, apontado junto ao SNHIS por ter cumprido a exigência de elaboração do Plano, este não foi localizado no arquivo do município, nem mesmo disponível na página oficial do Ministério das Cidades.

O quadro 11 apresenta os municípios caracterizados como Grupo II, com população entre 10.164 a 31.812 habitantes.

Quadro 11 - Grupo II - Municípios com população entre 10.164 a 31.812 habitantes

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	IDHM	PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – PLHIS*		OCORRÊNCIAS URBANAS**	
			COMPLETO	SIMPLIFICADO	FAVELA	LOTEAMENTO CLANDESTINO
Faxinal	16.317	0,687	0	0	5	3
Ivaiporã	31.812	0,730		X	1	1
Jandaia do Sul	20.283	0,747	0	0	2	0
Jardim Alegre	12.325	0,689		X	2	0
São João do Ivaí	11.523	0,693	0	0	5	0
São Pedro do Ivaí	10.164	0,717		X	0	0

Fonte: *Dados obtidos após pesquisa junto aos municípios em 2018-2019. **Ocorrências Urbanas: Dados obtidos no Sistema do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná – SISPEHIS – 2015. Elaborado pela autora.

O mesmo ocorre nos municípios do Grupo II. Dentre os 06 (seis) municípios elencados, Faxinal, Jandaia do Sul e São João do Ivaí não puderam ser considerados na etapa de classificação por não terem elaborados seus Planos. Classificou-se assim para esta pesquisa o município de Jardim Alegre, apresentando 02 (dois) assentamentos precários denominados favelas.

Destacam-se como objeto empírico desta pesquisa os PLHIS Simplificados dos municípios de Califórnia e Jardim Alegre.

Além da pesquisa documental junto ao PLHIS Simplificado, utilizou-se a busca por dados oficiais em sites municipais quanto à legislação existente: Plano Diretor, Leis Complementares de Uso e Ocupação do Solo, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Lei Orgânica do Município, Lei de criação do FMHIS e Decreto de composição do Conselho Gestor do FMHIS.

Observou-se que as páginas oficiais de ambos os municípios mantêm acesso de publicações dos últimos cinco anos, sendo a página oficial do município de Califórnia a com melhor acervo documental, em relação à página oficial do município de Jardim Alegre, que dispõe como público o Plano Diretor⁴⁸.

Registra-se como empecilhos durante a coleta de material para a pesquisa, a precária existência de acervo relativo ao PLHIS produzido pelos municípios, sendo este tratado pela equipe municipal como instrumento para cadastro de pretendentes a programas habitacionais.

Este entendimento, por parte dos gestores públicos municipais, pode ser atribuído primeiramente porque o processo ocorreu em gestões públicas anteriores, com Planos elaborados predominantemente por técnicos não pertencentes ao quadro funcional. Em segundo lugar, pelo funcionamento precário e/ou total ausência de um departamento específico nesses municípios, responsável pelo planejamento e operacionalização da política habitacional.

A cultura da produção habitacional, como justificativa para elaboração do Plano, associada à responsabilidade da Secretaria e ou Departamento de Obras, ainda é presente no discurso dos gestores municipais, persistindo questionamentos quanto a sua relevância no âmbito municipal, bem como sobre a necessidade de sua elaboração, pois, esses gestores, não perceberam nos últimos dez anos, sua contribuição efetiva para com a implementação de programas habitacionais, principalmente quanto ao repasse de recursos.

Essa afirmação evidenciou-se durante o período da pesquisa documental, quando houve a busca por contatos com agentes municipais participantes do processo de elaboração dos Planos na época.

⁴⁸ Segundo informações obtidas no município de Jardim Alegre o Plano Diretor encontra-se em fase de revisão no ano de 2019, porém, ainda sem previsão de conclusão.

Ainda, em declarações atuais de agentes municipais, persiste o entendimento da política habitacional associada à carência por serviços sociais, logo, de responsabilidade de Secretarias e/ou Departamentos de Assistência Social.

Contextualizando esse tema, um estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole, em 2010, já apontava que um dos fatores explicativos para dificuldades na trajetória da política habitacional é o aporte populacional dos municípios, principalmente em municípios de pequeno porte, onde os casos de ausência sistemática da criação de uma Secretaria ou Departamento de política habitacional são ainda maiores.

Vale ressaltar que os Planos para esta pesquisa foram obtidos junto aos municípios no ano de 2016, com a finalidade de compor um acervo organizado pela área social da COHAPAR, quanto à existência dos PLHIS e Legislação pertinente, através do Escritório Regional de Apucarana, no âmbito dos municípios atendidos sob a jurisdição do Escritório Regional.

Identificou-se nesta pesquisa que a elaboração e a transmissão dos Planos ocorreram eletronicamente, em formulário próprio, durante o processo de Educação à Distância – EAD - promovido pelo Ministério das Cidades aos agentes municipais.

A responsabilidade pelo preenchimento e envio do formulário no formato de Plano Simplificado, ficou a cargo dos agentes municipais comissionados indicados pelo executivo municipal, desligados na mudança da gestão municipal, em 2017.

Assim, ressalta-se a descontinuidade existente na gestão pública, não apenas quanto ao planejamento das políticas sociais, mas também em relação ao processo de monitoramento e avaliação de suas ações; prejudicando sobremaneira o controle, monitoramento e avaliação de programas e projetos, uma vez que não há o que avaliar sem registro histórico sobre o produzido.

No caso do município de Califórnia, a atual gestão veio a tomar conhecimento da existência do PLHIS Simplificado, da Lei do FMHIS, bem como do Decreto de composição do Conselho Gestor do FMHIS, em 2019, por meio do arquivo existente na área social do Escritório Regional de Apucarana – COHAPAR.

A análise documental do PLHIS Simplificado foi referendada a partir de seu conteúdo, considerando-se as categorias descritas no quadro abaixo.

Quadro 12 - Conteúdo do PLHIS Simplificado

CONTEÚDO DO PLHIS SIMPLIFICADO		
PARTE I	Dinâmica Institucional e Social	<ul style="list-style-type: none"> a) Estrutura institucional do setor habitacional local. b) Mecanismos institucionais de participação e controle social. c) Agentes sociais que atuam no setor habitacional. d) Instrumentos urbanísticos. e) Informações e dados do setor habitacional.
Parte II	Necessidades Habitacionais	<ul style="list-style-type: none"> a) Presença de assentamentos precários. b) Caracterização dos assentamentos precários. c) Componentes do déficit habitacional.
Parte III	Oferta Habitacional	<ul style="list-style-type: none"> a) Produção habitacional pelo mercado formal. b) Disponibilidade do solo urbanizado.
Parte IV	Programas e Projetos Habitacionais	<ul style="list-style-type: none"> a) Programas e projetos realizados entre 2005-2010. b) PMCMV. c) Recursos orçamentários do município aplicados em habitação. d) Indicação das principais fontes de recursos para captação na área habitacional.
Parte V	Estratégias de Ação	<ul style="list-style-type: none"> a) Princípios e diretrizes. b) Objetivos. c) Programas. d) Previsão de aplicação de recursos orçamentários dos municípios na área de habitação. e) Limites e possibilidades para enfrentamento das necessidades habitacionais. f) Estratégias para superar limitações. g) Prazo para revisão do PLHIS.

Fonte: Manual do PLHIS Simplificado, 2011. Elaborado pela autora.

Um dado a ser ressaltado junto aos Planos de Califórnia e Jardim Alegre, é de que ambos, não fazem referência aos seus Planos Diretores⁴⁹.

⁴⁹ O Plano Diretor de Jardim Alegre (ano de 2012), na Seção IV – Do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Habitação, estabelece mecanismos de receitas para este, com percentual de participação como descrito no artigo 187: será destinada à Habitação de Interesse Social a totalidade das receitas citadas nos incisos VIII, IX, X, XI do Art. 184 desta Lei e no mínimo 30% (trinta por cento) do restante dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Habitação. (JARDIM ALEGRE. PLANO DIRETOR, 2012, p. 45).

Também não se verificou conexão e ou referência de informações, inclusive com o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado – PEHIS PR, de 2012, elaborado a partir de dados obtidos em oficinas e levantamento de necessidades habitacionais junto aos 399 municípios do Estado.

Neste capítulo, apresentar-se-ão os resultados da pesquisa através de apontamentos extraídos do conteúdo do PLHIS Simplificado de Califórnia e PLHIS Simplificado de Jardim Alegre.

Para tanto, os municípios foram identificados previamente, de maneira sucinta, a fim de evidenciar suas características econômicas e sociais, bem como sua inserção regional no âmbito das regiões imediatas às quais se encontram atreladas.

5.2 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CALIFÓRNIA

Dados históricos sobre a criação do município de Califórnia apontam que os trabalhos de medição e demarcação de terrenos com a derrubada da mata virgem iniciaram-se a partir de 1942, pelo engenheiro civil francês, Alberto L. B. Duplessés e, com a chegada de numerosos colonos mineiros, deu-se início ao povoado.

Pertencente ao município de Araruva, atualmente Marilândia do Sul, em 14 de setembro de 1948, Califórnia foi elevado à categoria de Distrito Judiciário pela Lei Estadual n. 93.

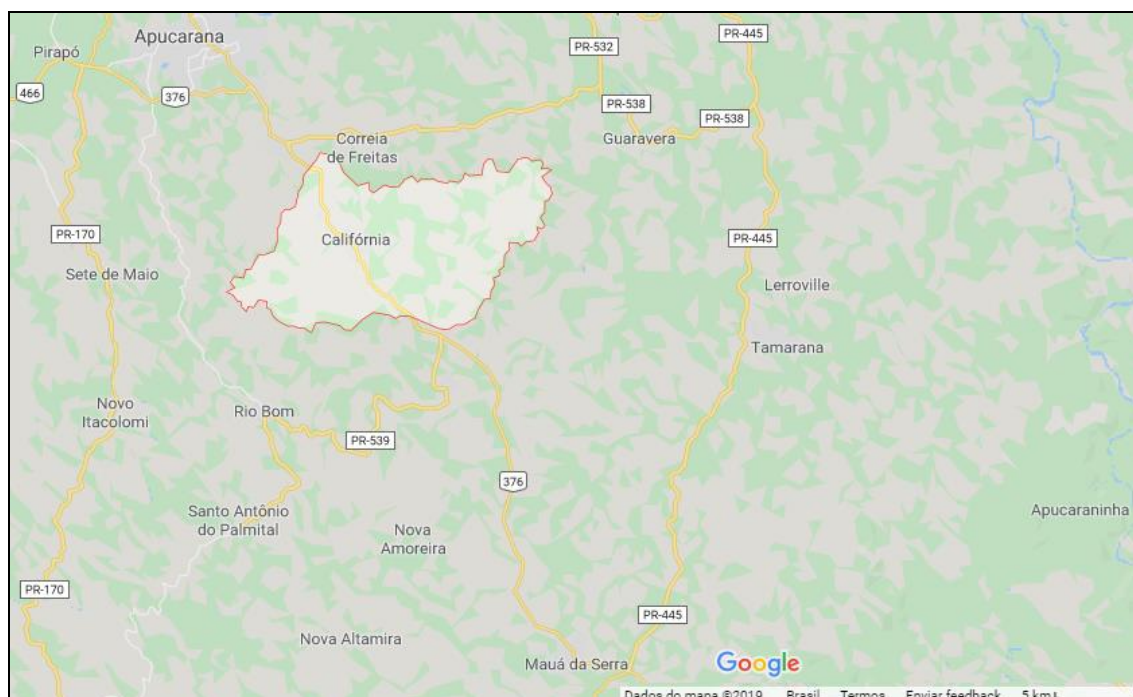
A denominação do município de Califórnia foi atribuída pelo seu fundador, Alberto L.V. Duplessés, devido à semelhança encontrada entre a nova localidade e a região americana de igual denominação. Este município foi desmembrado do município de Marilândia do Sul pela Lei Estadual n. 253 de 26 de novembro de 1954, tendo como data de instalação 17 de dezembro de 1955.

Dentre os 13 (treze) municípios pertencentes à região imediata de Apucarana, Califórnia ocupa o 5º lugar entre os municípios de pequeno porte 1.

Sua área territorial é de 142,094 km² e ele localiza-se estrategicamente no sentido sudeste/noroeste, às margens da rodovia BR 376, ligando-se ao município de Apucarana pela distância de 19,7 km² e aos municípios de Marilândia do Sul e Mauá da Serra, até a Capital do Estado Curitiba.

Denominada como “Rodovia do Café”, ela permite tanto o transporte de cargas, como a mobilidade populacional ao trabalho em maiores centros. O Sistema de transporte de passageiros no município é formado por empresas privadas, com linhas intermunicipais, contando a cargo do município o transporte escolar.

Figura 12 – Localização do município de Califórnia – BR- 376



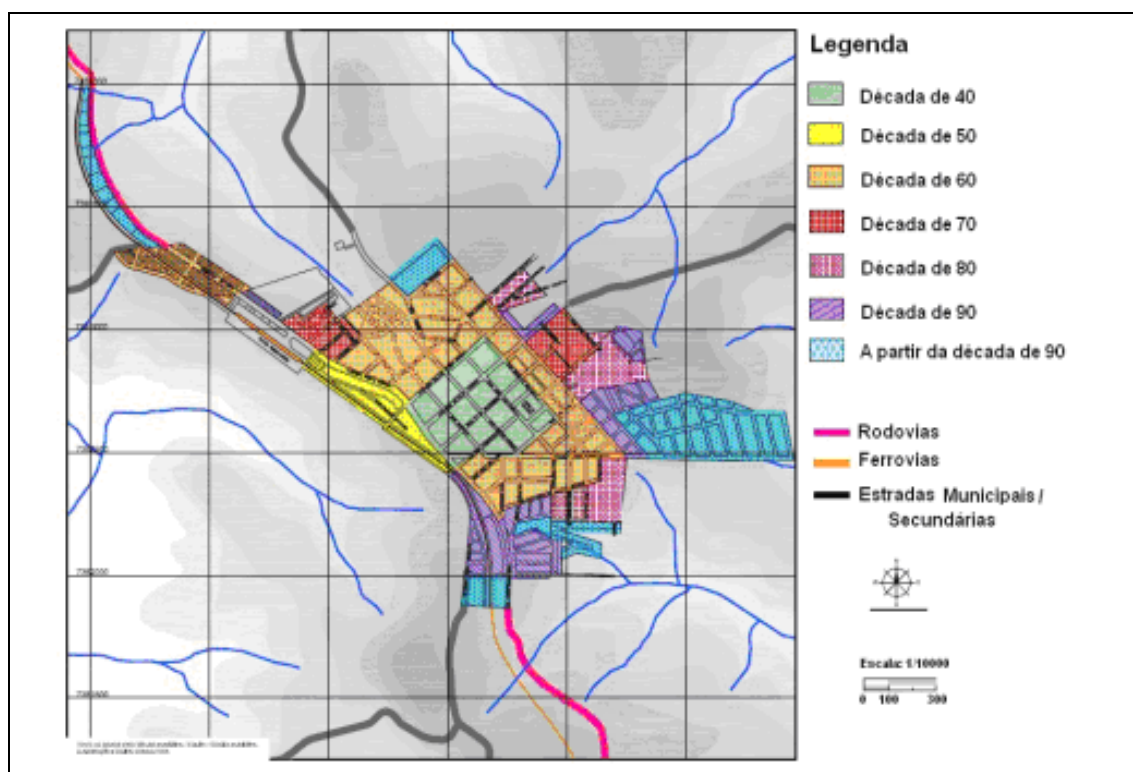
Fonte: GOOGLE MAPS, 2019. Adaptado pela autora.

O limite municipal delimita o território no qual o município exerce sua autonomia administrativa subordinada a leis estaduais e federais, sendo funções básicas da administração municipal: segurança, educação, saúde, habitação, planejamento urbano e saneamento básico.

O grau de urbanização do município é de 74,71% (IBGE 2010), com uma população de 8.069 habitantes, ocupando a 217ª posição no Estado do Paraná e 3.364ª posição na federação brasileira.

A figura 13 demonstra que o município iniciou sua ocupação às margens da BR 376.

Figura 13 – Ocupação urbana do município de Califórnia: décadas de 1940 a 1990

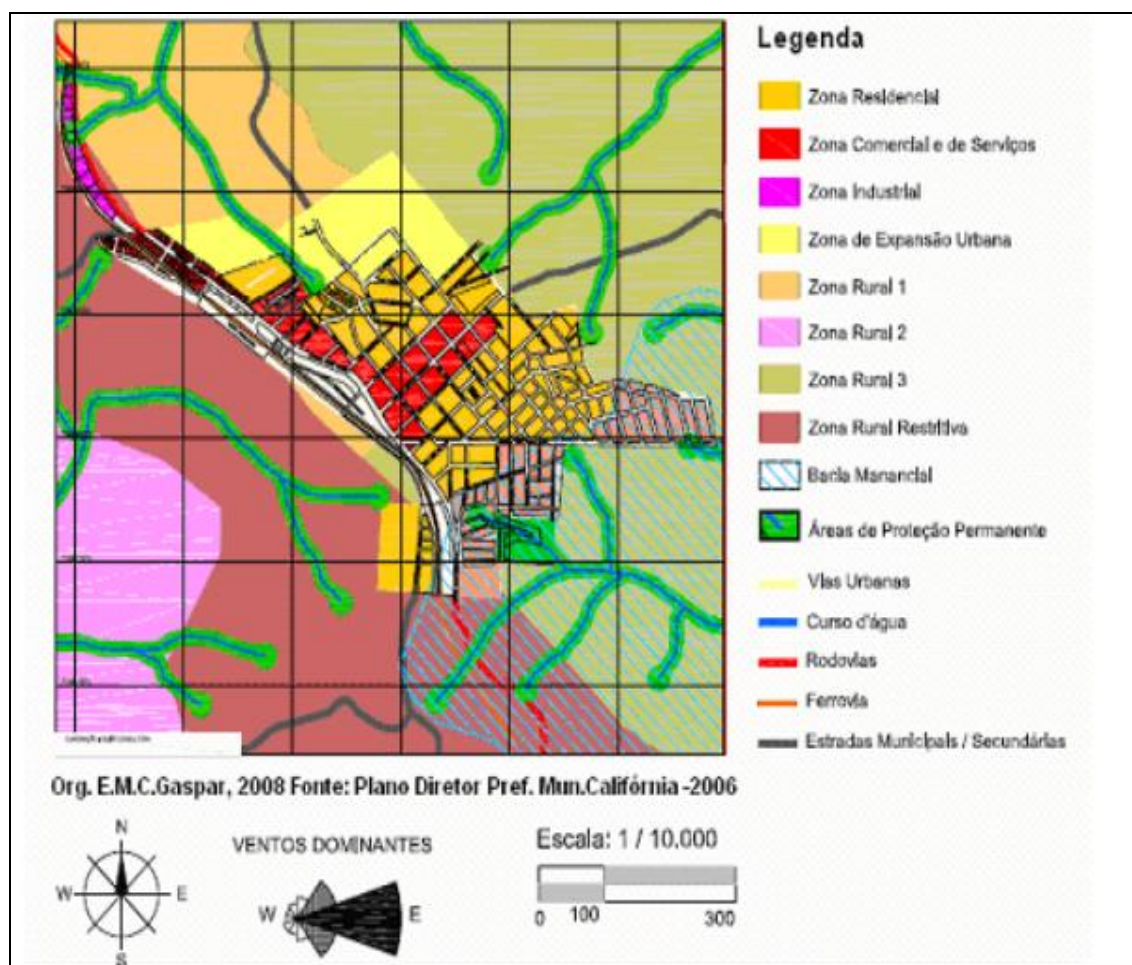


Fonte: PORTELINHA, 2008.

Dados do IBGE/2019 apontam para a estimativa de crescimento populacional positiva para o município, com percentual de 6,2%, ou seja, 8.570 habitantes, dado esse a ser aferido no Censo do IBGE, em 2020. O índice de IDH-M é de 0,722, com uma taxa de envelhecimento de 43,57% para o município. (Dados PNUD/IPEA/FJP/2010).

A figura 14 identifica os limites político e administrativo entre o espaço urbano e rural, demonstrando uma extensa área rural de fomento agrícola. Cabe ressaltar que a economia local predominante é voltada para produção agropecuária (bovino), e agrícola (soja, trigo e milho), associada à outras culturas temporárias (alho, fumo, mandioca, arroz, amendoim e tomate).

Figura 14 – Macro zoneamento urbano do município de Califórnia

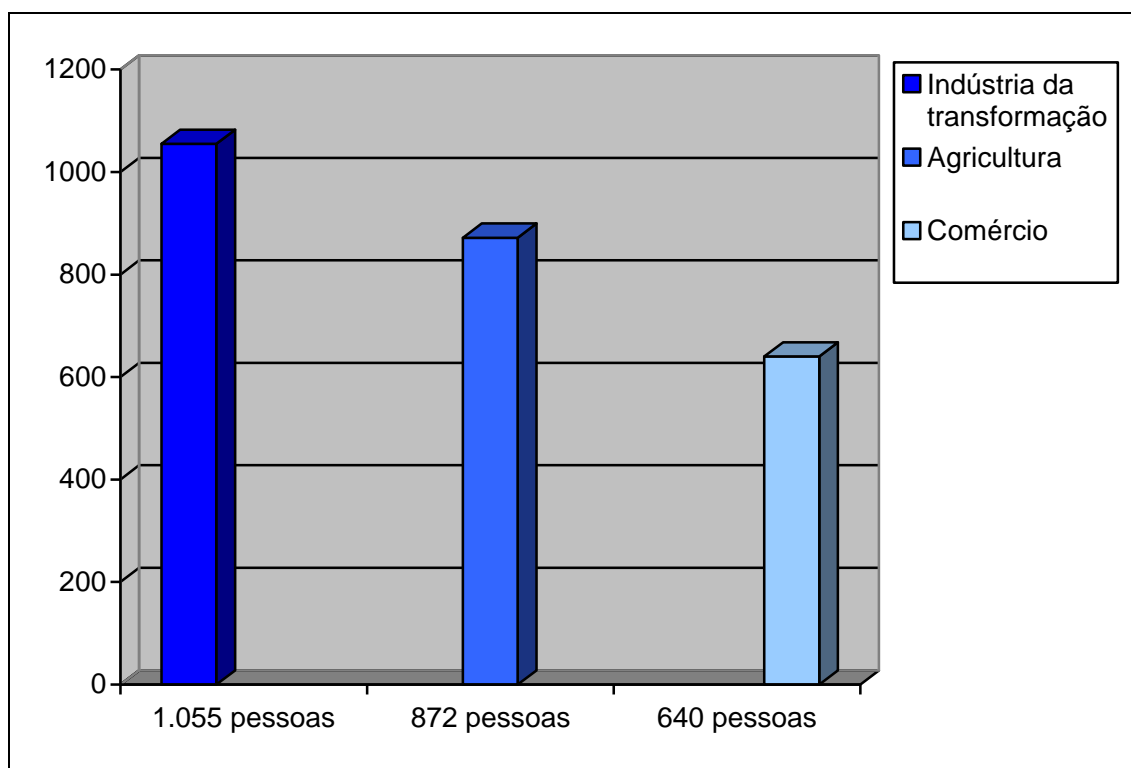


Fonte: PORTELINHA, 2008.

Todavia, segundo dados do IPARDES, no Caderno Estatístico do Município de Califórnia sobre a população ocupada, sobre as atividades econômicas em 2010, a ênfase recai para a indústria da transformação⁵⁰, com 1.055 pessoas, seguida da agricultura, com 872 pessoas e em terceiro lugar o comércio de reparação de veículos automotores e motocicletas, com 640 pessoas ocupadas.

⁵⁰ As atividades integrantes no setor da indústria da transformação envolvem: produtos minerais não metálicos, metalúrgica, mecânica, material elétrico e de comunicações, material de transporte, madeira e do mobiliário, papel, papelão, editorial e gráfica, borracha, fumo, couros, peles e produtos similares e indústria diversa, química de produtos farmacêuticos, veterinários, de perfumaria, sabões, velas e matérias plásticas, têxtil, do vestuário e artefatos de tecidos, calçados, produtos alimentícios, de bebida e álcool etílico, serviços industriais de utilidade pública. (IPARDES. CADERNO ESTATÍSTICO DO MUNICÍPIO DE CALIFÓRNIA. 2019, p. 22).

Gráfico 7 - População ocupada de Califórnia, segundo atividade econômica em 2010



Fonte: IPARDES, 2019. Elaborado pela autora.

Após essa breve caracterização sobre o município de Califórnia, seguem as análises das categorias do PLHIS Simplificado, elaborado no ano de 2013.

5.2.1 Análise do PLHIS Simplificado de Califórnia

Dados sobre a situação dos municípios junto ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), registram que Califórnia aderiu ao Sistema em 21 de junho de 2007; criando inicialmente em 22 de abril de 2010 o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social pela Lei n. 1.324/2010.

A elaboração do PLHIS ocorreu apenas em 2013, quando os municípios abaixo de 50 mil habitantes optam pelo Plano em seu formato Simplificado, do Ministério das Cidades, segundo a Instrução Normativa n. 15 de 10 de março de 2011.

No decorrer desta pesquisa contactou-se que a agente municipal⁵¹ responsável pela elaboração do PLHIS em 2013, na ocasião exercia o cargo de Diretora do Departamento de Trabalho e Habitação do município de Califórnia.

O relato empírico da mesma versa que a opção pelo PLHIS Simplificado foi motivada pela expectativa de acesso aos recursos do FNHIS e, considerando que o município havia criado o FMHIS, buscou-se sua regularização junto ao Sistema.

Ressalta-se que a proposta de elaboração do PLHIS Simplificado via EAD promovido pelo Ministério das Cidades, a partir da indicação pelo executivo municipal de um técnico que não necessariamente era do quadro efetivo de servidores, representou a possibilidade de cumprimento à exigência do SNHIS, de forma rápida e não onerosa aos cofres públicos⁵².

Após adesão, em 2007, à Lei de criação do Conselho Gestor do FMHIS em 2015, o município de Califórnia cumpriu com as exigências estabelecidas pelo SNHIS.

Quadro 13 - Cumprimento das exigências do SNHIS – Califórnia

Adesão ao SNHIS	Lei de criação do Fundo	Plano Habitacional	Lei de criação do Conselho	Situação junto ao SNHIS
21.06.2007	Lei nº 1.324/2010	2013	Decreto nº 133/2015	Regular*

Fonte: Documentos obtidos junto a município de Califórnia. * Consulta realizada junto ao Ministério de Desenvolvimento Regional em 15/10/2019. Elaborado pela autora.

Partindo-se do conteúdo do PLHIS Simplificado de Califórnia, as questões relevantes nesta análise referem-se à estrutura institucional, participação social no processo de elaboração, diagnóstico, estratégias de intervenção frente à problemática habitacional e a canalização de recursos para operacionalização de ações previstas no Plano, abordados a seguir.

⁵¹ Em data de 30 de outubro de 2010, realizou-se contato telefônico com a ex-diretora do Departamento de Trabalho e Habitação na gestão municipal 2013-2016. Por tratar-se de cargo em comissão, a mesma não se encontra mais atuante na atual gestão. Todavia, colocou-se à disposição, participando desta pesquisa com relatos de sua experiência no processo de elaboração do PLHIS Simplificado, na ocasião sob sua responsabilidade.

⁵² O PLHIS Simplificado foi disponibilizado por meio de formulário eletrônico indicado pelo Ministério das Cidades. A senha de acesso era disponibilizada ao executivo municipal, que remetia ao técnico designado para o processo de capacitação para preenchimento do formulário. As senhas de acesso eram fornecidas pelas unidades de desenvolvimento da Caixa Econômica Federal. (BRASIL. Manual de Elaboração do PLHIS Simplificado, 2014, pg. 10).

5.2.1.1 Parte I - Dinâmica institucional e social

No PLHIS Simplificado do município de Califórnia, o órgão responsável pela política habitacional na ocasião de sua elaboração, em 2013, era o Departamento de Trabalho e Habitação, não se explicitando, no entanto, sua vinculação a Secretarias, nem mesmo descrevendo a equipe técnica existente, suas dificuldades e/ou possibilidades de operacionalização.

Em relatos empíricos obtidos junto à agente municipal comissionada da época, a equipe existente no Departamento limitava-se à Diretora e, em casos pontuais, contava com auxílio da equipe técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Esse fato é pontuado por Carvalho (2010), ao tratar sobre a ausência de setor específico para habitação (secretaria, departamento e ou setor). As ações relacionadas à política habitacional eram desempenhadas por funcionários que tratavam especialmente da assistência social, de obras e infraestrutura e, por vezes, por departamentos administrativos.

A habitação na instância municipal não ganha lugar de destaque no ordenamento de sua estrutura organizacional, desconectada de uma proposta de política pública municipal, sendo que as condições locais de desenvolvimento e o padrão de gestão municipal que caracterizam os pequenos municípios constituem-se como sérios obstáculos a uma descentralização municipal efetiva.

Cita-se no Plano como atribuições do Departamento de Trabalho e Habitação a “aquisição e melhoria de unidades habitacionais; urbanização; implantação de saneamento básico; aquisição de materiais para construção e reforma de moradias.” (CALIFÓRNIA. PLHIS SIMPLIFICADO, 2013, p. 01).

Em 2015, por força da Lei Municipal Complementar n. 001/2015⁵³, instituiu-se a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Econômico – SEHAD, denominada como Secretaria de Natureza fim⁵⁴, conforme Artigo 2º, item III, letra “g”; ainda em vigor, ligada diretamente ao Poder Executivo.

⁵³ A Lei Complementar n. 001/2015 de autoria do Poder Executivo dispõe sobre a Estrutura Administrativa do Poder Executivo do Município de Califórnia, revogando a Lei Municipal n. 831/2001 e a Lei n. 1.396/2011, e dá outras providências.

⁵⁴ [...] III – secretarias municipais de natureza meio e fim, órgãos de primeiro nível hierárquico, para o planejamento, comando, coordenação, fiscalização, execução, controle e orientação normativa da ação do Poder Executivo. (CALIFÓRNIA. LEI COMPLEMENTAR N. 001/2015).

São previstas no Artigo 38 da mesma Lei Complementar, como atribuições à SEHAD, temas relacionados à elaboração e à condução da política habitacional de interesse social, como o processo de desenvolvimento municipal das iniciativas privadas e públicas relacionadas com o setor industrial e comercial.

Já o Artigo 39 da referida Lei composto por XXI incisos, discorre sobre as competências do Secretário Municipal de Habitação e Desenvolvimento Econômico, com destaque para:

- II - coordenar a execução da programação global do Governo Municipal, relativa à política habitacional de interesse social;
- III - acompanhar as atividades referentes aos Conselhos vinculados à sua área de atuação;
- IV – proceder à fiscalização e acompanhar o destino dos recursos adquiridos ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social;
- V – indicar os representantes da Secretaria nos Conselhos Municipais dos quais a Secretaria participa;
- IX – planejar, organizar, orientar, controlar e coordenar as atividades relativas às áreas da indústria, comércio e turismo;
- XI – cooperar com as iniciativas públicas e apoiar as iniciativas privadas afetas à sua área de atuação. (CALIFÓRNIA. LEI COMPLEMENTAR N. 001/2015, p. 45).

O Artigo 40 atribui ao Diretor de Habitação e Desenvolvimento Econômico 21 (vinte e uma) competências, dentre essas:

- I – realizar estudos do planejamento integrado do desenvolvimento do município e da política habitacional de interesse social, para auxiliar o Secretário da pasta na elaboração dos referidos planos;
- II – fiscalizar o cumprimento do planejamento integrado do desenvolvimento do município e da política habitacional de interesse social, em especial a novos projetos e seus beneficiários;
- V – coordenar o sistema de cadastro relativo aos programas habitacionais de interesse social;
- VI – buscar celebrar convênios para obter recursos destinados aos projetos habitacionais e à área de indústria e comércio;
- XV – estudar e propor programas de incentivos fiscais e tributários para a instalação e localização de empresas no município, sem prejuízo ao meio ambiente. (CALIFÓRNIA. LEI COMPLEMENTAR N. 001/2015, p. 46-47).

Diferentemente das atribuições descritas no PLHIS Simplificado pertinentes ao então Departamento de Trabalho e Habitação, a SEHAD amplia e detalha suas competências, apresentando um formato estrutural com competências específicas para a função de Secretário e de Diretor da pasta.

Com a criação da SEHAD, a Lei Complementar n. 001/2015 representou um avanço para o município em sua estrutura orgânica.

Todavia, devido à complexidade do tema, as competências elencadas no Artigo 38, tais como: estudos e pesquisas para planejamento integrado; a fiscalização e acompanhamento do destino dos recursos do FMHIS; cadastro e seleção de famílias para Programas Habitacionais; a ações de controle e fiscalização de obras; fomento a campanhas de minimização de desemprego; e administração e implantação de novas áreas industriais; atribui à pasta uma diversidade de temas que exigem no mínimo uma estrutura técnica e administrativa robusta.

Estrutura esta, não apenas quantitativa, mas constituída por uma equipe de profissionais qualificados em diferentes saberes: administrador, advogado, assistente social, arquiteto e engenheiro civil.

Para Raichelis (2009), o compartilhamento de ideias e experiências com outros profissionais na coordenação e execução de programas e projetos é cada vez mais frequente e necessário em diferentes campos das políticas públicas, ou em organizações não governamentais, com profissionais dispostos a demarcar alianças em torno de pautas e projetos comuns.

Esta premissa adequa-se perfeitamente à política habitacional quando concebida no âmbito da política urbana.

Atualmente, a SEHAD é composta por 01 (um) engenheiro civil comissionado no cargo de Secretário Municipal de Habitação e Desenvolvimento Econômico, 01 (um) mestre de obras comissionado, nível técnico, no cargo de Diretor Municipal de Habitação e Desenvolvimento Econômico e 03 (três) estagiários, sendo 02 (dois) na área de engenharia e 01 (um) na área de arquitetura.

Tal composição revela - apesar de quantitativamente registrar equipe técnica diferente da ocasião do Departamento de Trabalho e Habitação - a ausência de investimento da gestão municipal na estrutura administrativa da SEHAD, com risco eminente, caso não seja alterada essa configuração, da desconstrução histórica de qualquer avanço proposto não apenas para a política habitacional, mas para o planejamento urbano do município.

Esse comportamento é motivado pela forma organizacional das instituições públicas, as quais, mesmo na atualidade, coexistem com sistemas arcaicos e modernos de trabalho, em ambientes onde convivem servidores do quadro (concursados estatutários), celetistas (contratos novos) e comissionados (cargos de confiança, contratos temporários).

O Centro de Estudo da Metrópole, em 2010 já apontava que a existência e ou permanência de órgãos específicos para a política habitacional nos municípios oscila com a posse de novos prefeitos.

Esse resultado é, em parte, explicado pelo fato de que sua existência não é condição necessária, nem suficiente, para que os municípios possam implementar programas habitacionais.

Assim, a reestruturação do sistema de habitação é bastante emblemática, pois, ao mesmo tempo não rompe totalmente com o modelo anterior, adota um novo desenho institucional que tem efeito simbólico de mostrar ruptura com as práticas anteriores.

O atual Sistema Nacional de Habitação incorporou as antigas estruturas do SFH (inaugurado com o governo militar) e o Sistema de Financiamento Imobiliário (instituído na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso), porém, sob uma roupagem pela legislação que disciplina aplicação de recursos e as formas de contratação.

O que o diferencia dos anteriores é seu processo de construção, prevendo o estabelecimento de canais de participação social no processo da política habitacional, via instituição de conselhos gestores dos fundos, os quais já operavam, quando foram adotadas medidas que objetivavam capacitar técnicos e agentes sociais para a gestão compartilhada e descentralizada das ações relacionadas a essa política.

Quanto aos mecanismos institucionais de participação e controle social, o que se identificou no PLHIS do município de Califórnia foi ausência de registros de audiências públicas e/ou encaminhamentos para discussão do Plano, apesar do documento apontar para a realização de uma Conferência Municipal da Cidade⁵⁵.

Em busca de amparo legal para promoção de programa habitacional com recursos próprios, o poder executivo municipal utilizou como parâmetro a Lei n. 1.324/2010 de 22 de abril de 2010, a qual versa sobre a criação do FMHIS, alterando-a para a Lei n. 1777/2019 em 19 de junho de 2019. Nesse ano, o poder executivo municipal explicitou o interesse em operacionalizar o programa habitacional com recursos próprios e com um propósito pontual: resolver a questão

⁵⁵ Em relação a essa informação, a ex-diretora do Departamento de Trabalho e Habitação, relatou que o Plano foi apresentado e discutido na Conferência Municipal da Cidade de Califórnia em 2013.

de moradia de aproximadamente 15 famílias, ocupantes do assentamento precário denominado Loteamento Irregular Beira Rio⁵⁶.

Em termos comparativos a única alteração registrada para o FMHIS entre a Lei n. 1.324/2010 e a Lei n. 1.777/2019 refere-se à Seção II - do Conselho Gestor do FMHIS, em seu Artigo 5º quanto à composição do Conselho Gestor do Fundo.

Quadro 14 - Seção II - Artigo 5º da Lei n. 1.324/2010 e Lei n. 1.777/2019

	Lei n. 1324/2010	Lei n. 1777/2019
ARTIGO 5º	O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto por entidades públicas e privadas, bem como segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus representantes, e a proporção de ¼ (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares.	O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto por 06 membros titulares e 06 membros suplentes, de forma paritária, por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, ligados à área de habitação.

Fonte: CALIFÓRNIA. Seção II – Do Conselho Gestor do FMHIS, artigo 5º. Lei n. 1.324/2010 e Lei n. 1.777/2019. Elaborado pela autora.

Retomando o FMHIS o poder executivo municipal é autorizado por força da Lei n. 1.779/2019 de 11 de julho de 2019, a promover empreendimento habitacional em lotes de propriedade do município, e realizar a titulação aos beneficiários finais no âmbito do Programa Municipal de Habitação de Interesse Social 1ª Fase⁵⁷.

A referida Lei tem por objeto regulamentar áreas municipais disponíveis para construção de empreendimento habitacional “[...] destinado à proteção e a promoção das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social no município.” (CALIFÓRNIA. LEI N. 1.779/2019, ART. 3º, p. 2).

Essa Lei regulamenta inclusive sobre o padrão das unidades habitacionais; a comercialização dos imóveis; e requisitos de participação de candidatos,

⁵⁶ O loteamento irregular denominado Beira Rio, é uma ocupação promovida pelo município de Califórnia, na década de 1990, com 26 unidades, margeando área de córrego com risco de deslizamento. Segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social, em 2015, o Ministério Público Federal notificou 15 famílias em condição de risco eminente a se retirarem do local. Desde então, a intervenção na área se restringiu à desocupação de 02 unidades, com a provisão de aluguel social. As demais unidades encontram-se sem alteração até a conclusão desta pesquisa, em dezembro de 2019.

⁵⁷ Segundo artigo 1º da Lei n. 1.779/2019, parágrafo 2º, a primeira fase do Programa instituído pela presente Lei, terá por objetivo a divisão das matrículas 21.118 e 2.973 em lotes, criando-se assim o loteamento denominado “Loteamento Luis Libano”, e a construção de 20 (vinte) casas populares de 35 m2, cuja planta será aprovada através de Lei posterior, a qual regulamentará os projetos e o

mencionando como um deles estar inscrito no cadastro habitacional da COHAPAR. (CALIFÓRNIA. LEI N. 1.779/2019, ART. 4º, p. 2).

Quanto à disponibilidade de recursos para operacionalização do programa, o Artigo 8º da mesma Lei, em seu parágrafo único, estabelece que, “as unidades habitacionais do Programa Municipal de Habitação para Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social, serão construídas com recursos Municipais próprios e as contas serão vinculadas ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.” (CALIFÓRNIA. LEI N. 1779/2019, ART. 4º, p. 2).

O atual Secretário⁵⁸ da SEHAD relatou, por meio de contato pessoal em outubro de 2019, a existência do recurso para operacionalização do programa, não mencionado anteriormente, porém, com valores precisos, enfatizando que o início das obras ainda não foi possível devido a entraves técnicos pertinentes à definição de projetos.

Sem dúvida, a retomada do FMHIS e a criação da Lei n. 1.779/2019 significou um avanço para a política habitacional local em termos de ordenamento jurídico, todavia, devido à legislação ser específica para construção de unidades para o Loteamento Luis Líbano, ela não garante a continuidade do programa e nem mesmo o atendimento das famílias do assentamento precário, denominado Loteamento Irregular Beira Rio, uma vez que não faz menção exclusiva ao atendimento às famílias oriundas deste assentamento precário.

Em referência ao Conselho Gestor do Fundo Municipal de Interesse Social, este foi instituído em 01 de dezembro de 2015, por força do Decreto n. 133/2015, tendo sua composição alterada pelo Decreto n. 159/2019 de 21 de agosto de 2019.

contrato de financiamento habitacional do presente Programa. (CALIFÓRNIA. LEI N. 1779/2019, p. 1).

⁵⁸ O Decreto n. 157/2019, datado de 21 de agosto de 2019, institui o início de funcionamento e nomeia o Secretário Municipal de Habitação e Desenvolvimento Econômico – SEHAD como gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, O atual Secretário, com formação em engenharia civil, não faz parte do quadro funcional, exercendo a função em condição de cargo comissionado.

Quadro 15 - Composição do Conselho Gestor do FMHIS 2015 e 2019

Decreto n. 133/2015	Decreto n. 159/2019
1. Representante do Poder Público a) Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Econômico (titular e suplente). b) Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (titular e suplente). c) Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento (titular e suplente). 2. Representante dos Movimentos Populares a) Associação dos Moradores dos Bairros (titular e suplente). b) Associação dos Produtores Rurais (titular e suplente).	1. Representante do Poder Executivo a) Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (titular e suplente). b) Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento (titular e suplente). c) Secretaria Municipal de Administração, Finanças (titular e suplente). 2. Representante da Sociedade Civil Composto por 03 (três) titulares e 03 (três) suplentes.

Fonte: Decreto n. 133/2015 e Decreto n. 159/2019. Elaborado pela autora.

Conforme recomendação do Manual de Elaboração para o PLHIS Simplificado do Ministério das Cidades, poderão compor o Conselho Gestor do FMHIS até três instituições ou entidades nas categorias de movimento popular, organização não governamental, sindicato de trabalhadores e entidades profissionais de classe ou acadêmicas, preferencialmente que atuem no setor profissional.

Aos municípios de pequeno porte, a identificação dessas categorias configura-se como ponto obstrutivo devido ao reduzido número de entidades e organizações da sociedade civil existentes.

Como pró-forma, indicam-se membros que se destacaram por sua participação em outros Conselhos, não se encontrando, porém, registros sobre discussão ampliada com a participação da sociedade civil, a respeito das especificidades e objetivos inerentes à temática habitacional.

A recomendação do Manual do PLHIS Simplificado é de que, em caso da não existência de entidades ou instituições ligadas à política habitacional, o município poderá mencionar a ausência desse segmento, evitando mera indicação por cumprimento de formalidades, às quais, na prática, não representam expressividade ao tema.

A alteração observada do texto, entre o Decreto n. 133/2015 e o Decreto n. 159/2019, refere-se à paridade dos membros representantes do poder executivo e da sociedade civil. Entretanto, relatos obtidos junto a atual representante titular da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania do município de Califórnia, indicam que a nova constituição do Conselho foi realizada por indicação do poder

executivo municipal, reafirmando a ausência de entidades para representar o tema habitação.

Aprofundou-se a informação, identificou-se que os 03 (três) representantes da sociedade civil estão assim representados como: 01 (um) do Cartório de Registro de Imóveis de Califórnia, 01 (um) da Associação dos Produtores Agropecuários de Califórnia e 01 (um) representante da Associação dos Produtores Rurais da Taquarinha⁵⁹.

Essa nova configuração da sociedade civil é questionável quanto a sua representatividade, já que é composta por representantes ligados não especificamente a questões urbanas, mas à temática rural, sem mencionar o representante de serviço cartorial do município.

O Decreto n. 133/2015, mesmo não constituído de forma paritária, apontava como um dos representantes da sociedade civil 01 (um) membro de Associação dos Moradores de Bairros.

Depreende-se pelos dados obtidos em pesquisa documental e por meio de relatos empíricos, que o processo de participação popular e controle social ainda se caracterizam deficitários, restringindo-se a indicações para cumprimento de exigências legais no Conselho Gestor do FMHIS, tanto no ano de 2015, como no ano de 2019.

Quanto aos instrumentos urbanísticos, o PLHIS Simplificado aponta para existência do Plano Diretor Participativo, a Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação de Solo, a Lei do Perímetro Urbano, a Lei de Parcelamento do Solo, o Código de Obras e Territorial Urbano.

Considerando-se que a temática habitacional deve ser concomitantemente discutida no Plano Diretor, a pesquisa documental foi ampliada por sua busca, encontrando-o disponível na página eletrônica oficial do município.

Encontra-se vigente a Lei n. 1.682/2017, a qual dispõe sobre o Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do Município de Califórnia, entretanto, segundo informações obtidas junto ao Secretário da SEHAD, o referido Plano requer atualização, devido a algumas inconsistências operativas.

⁵⁹ A localidade Taquarinha é uma comunidade rural localizada à distância aproximada de 1,5 km da área urbana.

Esta revisão, segundo o Secretário, não tem previsão de concretização devido à ausência de orçamento público municipal para contratação de assessoria técnica.

A descrição da inoperância do Plano Diretor como instrumento legal de planejamento municipal impacta na fragilidade operacional de outros instrumentos imprescindíveis à integração entre as políticas urbana e habitacional, a exemplo da aplicação da ZEIS, previstas no Artigo 21 da Lei n. 1.682/2017, em específico à habitação de interesse social:

Art. 21º: Os proprietários de imóvel que pretendam construir habitação de interesse social poderão solicitar ao Poder Executivo a instituição mediante estudo de impacto de vizinhança, o qual deverá conter:

- I. Padrões específicos de parcelamento do solo;
- II. Formas de participação da iniciativa privada, proprietários de terrenos, empreendedores imobiliários, associações ou cooperativas de moradores;
- III. Forma de atendimento a demanda habitacional municipal, formalizada pelo Departamento Municipal competente.

Parágrafo Único: O empreendimento de que trata este artigo poderá ser implantado em qualquer Zona do quadro urbano. (CALIFÓRNIA. LEI N. 1.682/2017, CAPÍTULO V, SEÇÃO II, ART. 21º, p. 8).

A Lei n. 1.682/2017 versa ainda no Capítulo III – Das diretrizes estratégicas, para o desenvolvimento do município, Artigo 13º, sobre a instituição de programas e ações. Essas ações voltadas para a área de habitação, porém, ainda não se encontram efetivamente delineadas.

Outro aspecto observado na Lei n. 1.682/2017, que revela a desconexão do Plano Diretor com os instrumentos legais recentes, como FMHIS e Decreto do Conselho Gestor do FMHIS, paira sobre o Artigo 56º, quanto à previsão de composição dos membros junto ao Conselho de Desenvolvimento Municipal.

Neste não é mencionada a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Econômico, criada em 2015. Certamente, esse Artigo deverá ser objeto de alteração em momento de revisão do Plano Diretor.

No quesito informações e dados sobre o setor habitacional, o PLHIS Simplificado de Califórnia não os menciona. Contudo, tais dados são primordiais para a composição do diagnóstico sobre a demanda quantitativa habitacional, podendo ser encontrados junto ao Banco de Dados de Cadastro de Pretendentes da COHAPAR, e passíveis de acesso pelo município por meio do Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais – SISPEHIS-COHAPAR.

5.2.1.2 Parte II - Necessidades habitacionais

Essa Parte do Plano tem por objetivo levantar dados sobre os diferentes tipos de assentamentos precários⁶⁰ existentes no município, utilizando-se como fontes informações municipais do acervo local, oriundas do trabalho de campo de equipes ligadas à habitação e/ou produzidas por estudos contratados pela municipalidade para diagnóstico de necessidades habitacionais.

Trata-se da parte de mensuração e qualificação das necessidades habitacionais, com vistas a traçar estratégias de ação para operacionalização do Plano, por meio de programas e projetos de intervenção a partir da realidade local.

Por meio de relato obtido junto à Diretora do Departamento de Trabalho e Habitação e agente municipal comissionada responsável pela elaboração do Plano, em 2013, as informações inseridas no documento partiram de dados existentes na Secretaria Municipal de Assistência Social, indicando como assentamento precário o Loteamento Irregular Beira Rio.

O Loteamento Irregular encontra-se descrito no SISPEHIS – COHAPAR, no ano de 2019. Ele foi implantado há mais de 25 anos, com 26 domicílios, sendo destes, 15 passíveis de reassentamento para outra localidade. Além, disso, ele é caracterizado por edificações precárias localizadas à margem do curso de água e sobre encosta íngreme, configurando-se em riscos à população.

Segundo informações da Secretaria Municipal de Assistência Social de Califórnia, as famílias ali residentes foram notificadas pelo Ministério Público Estadual para desocupação, em 2015.

Porém, esta notificação foi questionada pelos ocupantes, devido a relatos de moradores expressando que a ocupação da área foi permitida e anuída pelo poder executivo municipal na ocasião da abertura do loteamento; argumentando-se, inclusive, ausência de recursos para custeio de uma nova moradia em outra localidade do município.

A intervenção municipal para amenizar os casos de risco eminente convergiu para a remoção de 02 (duas) famílias, as quais se encontram há quatro anos em

⁶⁰ Assentamentos precários compreendem: favela, mocambo, palafita, ocupações, comunidade, vila, loteamentos irregulares, cortiços e conjuntos habitacionais públicos degradados. (BRASIL. MANUAL DO PLHIS SIMPLIFICADO, 2011, p. 13).

condição de aluguel social, mas as demais aguardam o programa habitacional para desocupação da área.

Figura 15 - Georreferenciamento do Loteamento Irregular Beira Rio



Fonte: SISPEHIS-COHAPAR, 2019. Adaptada pela autora.

Comparando-se as informações provenientes do PLHIS Simplificado de 2013, (99 domicílios) e os dados do SISPEHIS – COHAPAR, de 2019 (26 domicílios), quanto ao número de unidades existentes na área, verifica-se divergência quantitativa para ações de reassentamento.

Tal fato pode ser atribuído pela inclusão de dados no Sistema pelo município, sob a área de intervenção, quanto às unidades em situação de risco (que necessitam de reassentamento) e as unidades passíveis de regularização e permanência na área.

O PLHIS Simplificado de Califórnia, contudo, não traz a informação sobre a caracterização do assentamento precário, deixando tanto o diagnóstico, como a problematização do assentamento prejudicados.

Quanto aos componentes do déficit habitacional, o Plano apontou fonte de dados indisponível sobre domicílios improvisados, rústicos, coabitação involuntária, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios alugados.

O levantamento dessas informações requer um intenso trabalho de campo com mapeamento local, que também não é encontrado no Banco de Dados do Cadastro de Pretendentes da COHAPAR.

A informação disponível e passível de ser acessada pelo município refere-se aos dados por demanda habitacional quantitativa para produção de moradias.

O déficit habitacional quantitativo calculado para o município de Califórnia, entre 2015 a 2019, somam-se a 923 cadastros, sendo destes 93% concentrados na área urbana, com a renda média familiar predominantemente nas faixas de 1 a 2 salários mínimos.

Quadro 16 - Quanto à demanda habitacional de Califórnia por faixa de renda

FAIXA DE RENDA	TOTAL	%
Até 01 SM	492	53,3
De 01 a 02 SM	327	35,4
De 02 a 03 SM	78	8,5
De 03 a 05 SM	22	2,4
De 05 a 10 SM	3	0,3
Mais de 10 SM	1	0,1
Total	923	100

Fonte: SISPEHIS-COHAPAR, 2019. Elaborado pela autora.

O quesito componente do déficit habitacional para número de unidades do Plano ficou prejudicado com a ausência dessa informação, a qual poderia ter sido consultada conforme recomendação do Manual do PLHIS Simplificado, por meio de fontes externas de dados, sendo oportuno, na ocasião, a realização de estudos e levantamentos aprofundados sobre a problemática local.

Na gestão das políticas públicas, as diretrizes constitucionais introduziram o modelo de gestão baseado na descentralização político-administrativa, sob responsabilidade do Estado e participação popular na formulação e no controle social pertinente a todos os níveis de governo.

A efetividade dessas ações desenvolvidas tem demandado dos órgãos gestores o aprimoramento de sua capacidade técnica, o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão (diagnóstico, plano, sistema de informação, monitoramento e avaliação de resultados), a formação e capacitação dos recursos humanos, o aumento da capacidade de mobilizar recursos públicos de maneira mais eficiente e o desenvolvimento de habilidades gerenciais que contribuam na viabilização das novas atribuições.

A seguir analisar-se-á a oferta habitacional e os programas, projetos contidos no PLHIS Simplificado de Califórnia.

5.2.1.3 Parte III - Oferta habitacional, programas e projetos habitacionais

Essa Parte do Plano refere-se à indicação de dados quantitativos sobre unidades habitacionais, pelo município, as quais foram aprovadas pela Prefeitura municipal no período de 2005 a 2010, bem como à existência de vazios urbanos. Para ambos os casos, o Plano aponta como dados não disponíveis.

Até o término desta pesquisa, o município não havia concluído a atualização do SISPEHIS – COHAPAR/2019, impossibilitando o apontamento de terras georreferenciadas disponíveis para habitação, bem como áreas de ZEIS delimitadas como vazias e ocupadas.

Todavia, registra-se como área disponível para habitação, a terra pública estadual com 24.200,00m² de posse da Companhia, com projeto previsto para implantação de 65 (sessenta e cinco) unidades habitacionais, pelo Programa Habita Paraná, para o ano de 2020, tendo por foco o atendimento de famílias de 1 a 6 salários mínimos.

Um levantamento documental em arquivos da COHAPAR, quanto à produção habitacional entre o período de 2005-2010, confirma a ausência dessa informação no PLHIS, considerando-se que, historicamente, o município operacionaliza habitação em parceria com recursos federais e estaduais.

Destaca-se a década de 1986-1996, ápice da produção habitacional, período em que as COHABs eram protagonistas na execução de programa habitacionais.

Quadro 17 - Modalidades de financiamento pela COHAPAR em Califórnia

MODALIDADE DE FINANCIAMENTO	ANO	UNIDADES
Projeto Mutirão (CEF e Casa da Família)	1986-1996	410
Autoconstrução	1996	30
Vila Rural	1996	46
Pró-moradia	2002	10
Paraná Solidariedade (PSH); Subrogação Casa da Família	2003	59
Programa Morar Bem Paraná – Parceria	2013	115
Programa Morar Bem Paraná – PMCMV- PNHR	2017-2018	23
Total		693

Fonte: COHAPAR, 2019. Elaborado pela autora.

Nota-se que, no período de 2013-2018, a produção habitacional urbana ficou restrita a 01 (um) empreendimento denominado Residencial Silvino Lino Coelho, com 115 unidades, concluído no ano de 2013.

Para tanto, foram utilizados de Recursos FGTS Imóvel na Planta – Agente Financeiro Caixa Econômica Federal, tendo por fonte um recurso oneroso, operacionalizado via empreiteira, em parceria com o Estado, para fins de concessão de subsídios junto às concessionárias COPEL e SANEPAR.

No período de 2017-2018 o município foi atendido com 23 unidades habitacionais por meio do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR/MCMV, desenvolvido em parceria com a COHAPAR, cuja fonte de recurso do Orçamento Geral da União – OGU, mesmo onerosa, foi altamente subsidiada⁶¹.

Assim, por três décadas, o município de Califórnia atingiu uma produção habitacional com fonte de recursos dos entes estadual e federal de apenas 693 unidades, número esse que atenderia 75% do atual déficit habitacional.

Mesmo não havendo referência sobre programas e ações realizados no período 2005-2010, o município menciona a participação junto ao Programa Minha Casa, Minha Vida, com a previsão de construção, na ocasião do Plano, de 60 unidades habitacionais. Ele menciona, inclusive, a participação do Estado e município para previsão de recursos financeiros.

⁶¹ O Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, modalidade do Programa Minha Casa, Minha Vida, tratou-se de operação de habitação de interesse social, pela qual o selecionado final

Esta informação não foi referenciada no item de recursos orçamentários do município aplicados em habitação, não se explicitando a indicação por fontes de captação de recursos.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social deveria ser um instrumento para operacionalização da política de habitação, atendendo prioritariamente a população de baixa renda.

O desenho adotado na sua estruturação deveria suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para o enfrentamento do déficit habitacional local, viabilizando, para essa população, o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável.

Todavia, isto não foi identificado no PLHIS Simplificado de Califórnia no período analisado. Portanto, esse item do Plano apresenta-se como prejudicado e desvinculado, inclusive, dos objetivos da Lei n. 1.324/2010, a qual cria o FMHIS.

5.2.1.4 Parte IV - Estratégias de ação

As estratégias de ação do Plano devem considerar as necessidades habitacionais apontadas na Parte III, em particular, a intervenção no assentamento precário denominado Loteamento Irregular Beira Rio.

Desta forma, a concepção dos objetivos, metas, indicadores de resultados, bem como o plano de ação⁶² frente à necessidade habitacional configuram-se em direcionamentos para que o Plano possa ser operacionalizado.

Quadro 18 - Parte IV – Estratégias de ação – PLHIS Simplificado Califórnia

PARTE IV - ESTRATÉGIA DE AÇÃO	
Princípios e Diretrizes	Os princípios e diretrizes são essencialmente pautados no acesso à moradia digna e regularização dos loteamentos irregulares existentes no município, de modo a atender as necessidades da população de menor

comprometia-se apenas com 4% de devolução do valor total da operação (R\$ 28.500,00), em quatro parcelas anuais sem juros.

⁶² O Manual do PLHIS simplificado define como objetivos para a Parte V os resultados que se pretende alcançar diante da necessidade habitacional levantada, de forma objetiva e clara, evitando-se a generalidade. O plano de ação deve relacionar-se com o Programa a ser desenvolvido, coordenação, estabelecimento de metas, horizonte temporal, recursos necessários e fontes de financiamento.

	renda.
Objetivo, meta e indicador	Têm por objetivo conhecer a situação habitacional do município e criar estratégias e ações para atender a demanda existente, propiciando o acesso à moradia digna para população de menor renda.
Programa: órgão responsável, meta/indicadores, horizonte temporal, recursos e fonte de financiamento.	Dado inexistente para todos os itens.
Previsão de aplicação de recursos orçamentários do município na área de habitação	Ano de previsão: 2011 Orçamento previsto: R\$ 0,01. % Orçamento previsto do município para habitação: 0,00. Ano de previsão: 2012 Orçamento previsto: R\$ 100.000,00 % Orçamento previsto do município para habitação: 0,01. Fonte: dados obtidos a partir de levantamento realizado na instituição.

Fonte: CALIFÓRNIA. PLHIS SIMPLIFICADO, 2013. Elaborado pela autora.

As informações contidas nessa parte do Plano não apresentam correlação de objetivos, metas e/ou programas para intervenção junto ao assentamento precário existente no município de Califórnia.

Ao contrário, são redundantes ao abordar objetivos e ações de caráter genérico: moradia digna a população de baixa renda.

Por fim, o Plano Simplificado dispõe de campos para que o agente elaborador aponte limites e potencialidades encontradas: por exemplo, no setor institucional e administrativo, na capacidade de financiamento das ações diante do enfrentamento das necessidades habitacionais e quanto aos instrumentos legais do município.

Quadro 19 - Parte V – Limites e potencialidades – PLHIS Simplificado Califórnia

Parte V – Limites e Potencialidades	
A) No setor institucional e administrativo?	Limites: no município não foi realizado um levantamento sobre a demanda habitacional existente, o setor responsável deu início a esse trabalho e os demais limites ainda serão encontrados. Potencialidades: busca ativa por aquisição por moradias dignas.
B) Capacidade de financiar as ações necessárias?	Limites: dados indisponíveis. Potencialidades: dados indisponíveis.
C) No setor legal (leis e instrumentos urbanísticos)?	Limites: dados indisponíveis. Potencialidades: dados indisponíveis.

Fonte: CALIFÓRNIA. PLHIS SIMPLIFICADO, 2013. Elaborada pela autora.

Quanto às estratégias adotadas para superar as limitações apontadas, o documento indica que “as estratégias ainda não foram delimitadas, porém, credita-se o sucesso e a aquisição de moradias dignas ao trabalho empenhado dia a dia.” (CALIFÓRNIA. PLHIS SIMPLIFICADO, 2013, p. 5).

Na descrição das estratégias de ação, o documento deveria expôr de forma clara metas e objetivos, identificando pontos-chave enfrentados pelo município na questão habitacional, delineando arranjos institucionais, bem como apontando análise do custo e dos benefícios referentes às alternativas de intervenção propostas, principalmente considerando-se que o diagnóstico do Plano aponta para a existência de assentamento precário há mais de duas décadas.

O prazo apresentado para revisão do Plano foi de 01 (um) ano, porém, este não foi cumprido até então, uma vez que segundo informações da SEHAD não há registro de revisão e nem previsão para tal.

A análise documental do PLHIS Simplificado de Califórnia remete a informações inconsistentes para qualificar intervenções operativas, principalmente ao assentamento precário existente, revelando, pelo histórico da produção habitacional no município, a dependência por recursos dos entes estadual e federal para operacionalização de programas.

Mesmo em condição regular do município no SNHIS pelo cumprimento das exigências de adesão ao Sistema, a elaboração do PLHIS, a criação do FMHIS e o Decreto de constituição do Conselho Gestor do FMHIS ainda não se configuraram como instrumentos suficientes para compôr uma equipe técnica efetiva na Secretaria Municipal de e Desenvolvimento Econômico – SEHAD, bem como não destinaram fontes de recurso municipal para implantação de programas habitacionais.

A seguir, caracteriza-se brevemente o município de Jardim Alegre, com uma análise do seu PLHIS Simplificado.

5.3 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JARDIM ALEGRE

Dentre os 15⁶³ municípios pertencentes à região imediata de Ivaiporã, Jardim Alegre ocupa o 5º lugar entre os municípios de pequeno porte 1. Sua colonização teve início no ano de 1952, sobre as terras da Sociedade Territorial Ubá – LTDA, de propriedade da família Barboza Ferraz, assim como os municípios de Ivaiporã e São João do Ivaí.

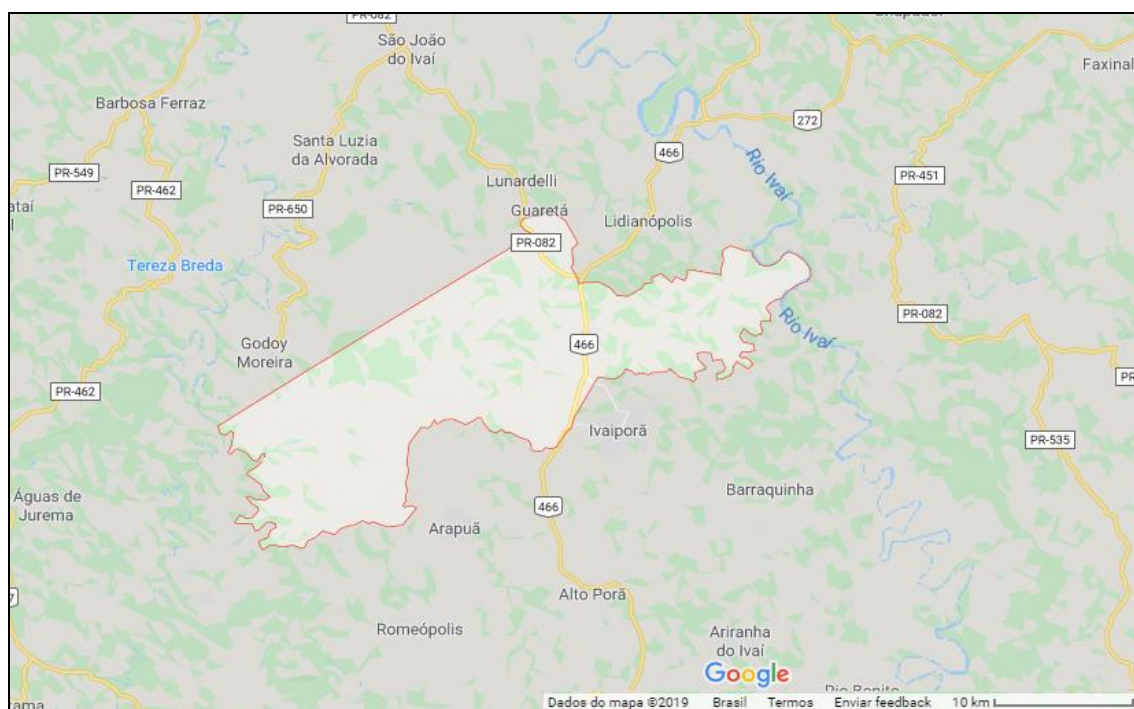
Denominada inicialmente como Patrimônio Três Machado, devido aos proprietários da fazenda Rancho Alegre: Genibre Aires Machado, Pedro Machado, Renato Machado, Godofredo Aires Machado e Acincino Aires Vidal, posteriormente foi denominado por viajantes e moradores do local como Placa Rancho Alegre, pela indicação da fazenda na estrada que ligava os municípios de Ivaiporã e Faxinal.

No ano de 1961, pela Lei Estadual n. 4.367 de 24 de maio, o Patrimônio é elevado a Distrito de Jardim Alegre, pertencente ao município de Ivaiporã. O processo de divisão territorial data de 31 de dezembro de 1963 e, em 28 de abril de 1964, pela Lei Estadual n. 4.859, Jardim Alegre é elevado à categoria de município, desmembrando-se de Ivaiporã com sua instalação em 14 de dezembro de 1964.

Com uma área territorial de 415.587 Km², Jardim Alegre localiza-se à distância de 11,0 km² da região imediata polo de Ivaiporã.

⁶³ Ressalta-se que para essa classificação foram considerados os municípios de Cândido de Abreu e Manoel Ribas, ambos pertencentes à Região Imediata de Ivaiporã, porém, não nominados neste trabalho por não pertencerem a AMUVI.

Figura 16: Localização e entorno do município de Jardim Alegre



Fonte: GOOGLE MAPS, 2019. Adaptado pela autora.

O grau de urbanização do município é de 58,19% (IBGE 2010), com população de 12.324 habitantes, ocupando a 156ª posição no Estado do Paraná e a 2.552ª posição na federação brasileira.

Segundo estimativa do IBGE/2019, o município terá um decréscimo populacional de -0,91%, ou seja, reduzir a 11.328 habitantes. Tal dado será aferido no Censo IBGE em 2020. Ainda, seu IDH-M é de 0689, com uma taxa de envelhecimento de 49,33%. (PNUD/IPEA/FJP/2010).

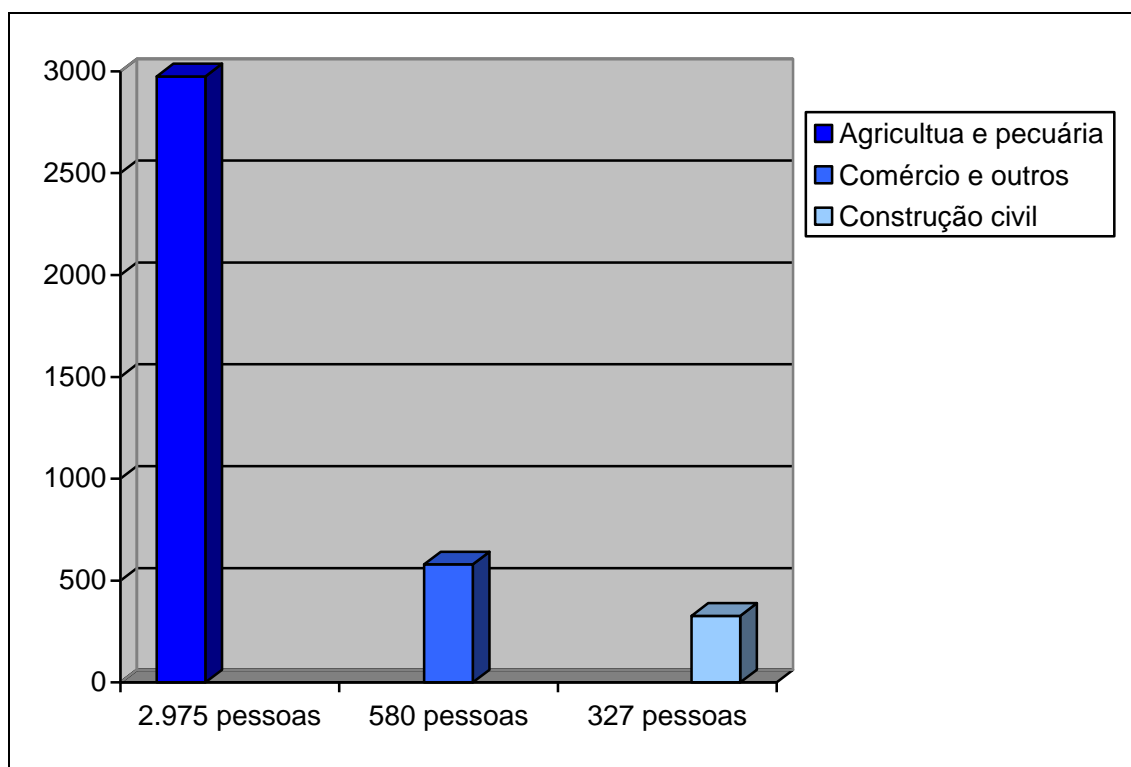
A economia local predominante é a agricultura por culturas temporárias (soja, trigo, milho, tomate, mandioca, feijão, arroz e amendoim), culturas permanentes (café, laranja, abacate e goiaba); e agropecuária (aves e bovinos).

Essa diversificação agrícola e agropecuária, além de reforçar as características socioeconômicas rurais do município, representa a principal vertente laborativa para a população local.

Dados do IPARDES/2019 sobre atividades econômicas em 2010, apontam para 2.975 pessoas ocupadas na atividade de agricultura e pecuária. Em segundo lugar, o comércio de reparação de veículos automotores e motocicletas, com 580

peças ocupadas e, em terceiro lugar, o setor da construção civil, com 327 pessoas ocupadas.

Gráfico 8 - População ocupada de Jardim Alegre, segundo atividade econômica em 2010



Fonte: IPARDES, 2019. Elaborado pela autora.

A localização de Jardim Alegre, na PR 446, entre os municípios de Ivaiporã (município polo da região imediata) e Lidianópolis (antigo Distrito de Jardim Alegre na década de 1960), contribui como rota tanto para escoamento de produtos agrícolas, como mobilidade da população local aos serviços públicos especializados, a exemplo de serviços públicos existentes na área da saúde no município de Ivaiporã.

Vale destacar que no município polo encontram-se instalados a Comarca do Poder Judiciário, o Serviço Cartorial e Registral, além de estrutura administrativa de órgãos e serviços públicos estaduais e federais (Secretaria Estadual de Educação, Secretaria Estadual de Saúde, Instituto Ambiental do Paraná – IAP, Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, dentre outros).

A partir dos dados de identificação do município de Jardim Alegre, realizaram-se análises das categorias do PLHIS Simplificado, elaborado pelo agente municipal comissionado no ano de 2012.

Registrou-se nessa análise a contribuição de relatos empíricos obtidos junto à atual Secretária Municipal de Assistência Social⁶⁴, a qual, na ocasião da elaboração do Plano, também ocupou esse cargo, além de ter sido membro titular do Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social.

A seguir, realizar-se-á análise do PLHIS Simplificado.

5.3.1 Análise do PLHIS Simplificado de Jardim Alegre

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) aponta que o município de Jardim Alegre aderiu ao Sistema em 14 de junho de 2007. Em 07 de maio de 2008, criou-se o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social pela Lei n. 173/2008, alterando-se os Artigos 1º, 2º e 3º em 14 de abril de 2011 pela Lei n. 111/2011.

A composição do Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social foi instituída pelo Decreto n. 047 de 11 de abril de 2011 e, devido alteração dos seus membros, a Portaria n. 115 de 07 de abril de 2017 nomeou nova composição.

Por informações obtidas junto a atual Secretária Municipal de Assistência Social constatou-se que o município de Jardim Alegre participou do EAD para elaboração do PLHIS Simplificado, seguindo as orientações do Ministério das Cidades.

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, identificou-se que, no terceiro trimestre de 2019, o município de Jardim Alegre se encontrava trabalhando na revisão do Plano.

Esta revisão, porém, segundo relatos da Secretária Municipal de Assistência Social, foi impulsionada após notificação realizada pelo Ministério Público Estadual

⁶⁴ Em data de 05 de novembro de 2019 realizou-se contato telefônico e por e-mail com a atual Secretária Municipal de Assistência Social do município de Jardim Alegre, a qual, coincidentemente, participou, na época, da elaboração do Plano (2012), como membra do CGFMHIS, em 2011, retornando em 2017. Cabe ressaltar que a função exercida pela Secretária,

da Comarca de Ivaiporã, o qual solicitou ao poder público municipal a apresentação do Plano atualizado quanto as suas estratégias de ação frente às demandas habitacionais, em específico aos assentamentos precários existentes.

Cabe ressaltar que notificações dessa natureza por parte do Ministério Público Estadual têm sido relatadas também por outros gestores públicos municipais pertencentes à Comarca de Ivaiporã, desencadeando uma sucessão de revisões e ou elaboração dos Planos Locais. São dados que, posteriormente, podem vir a ser objeto de novas pesquisas no tocante aos seus objetivos e efetividade de ações por parte do poder judiciário.

Ao exemplo do município de Califórnia, o responsável pela elaboração do PLHIS Simplificado de Jardim Alegre foi indicação do executivo da época, cujo agente exercia em cargo de comissão a função de Secretário Municipal da Administração.

Após a adesão ao SNHIS em 2007, Jardim Alegre cumpriu com as exigências do Sistema com a criação do Fundo, Conselho Gestor e conclusão do PLHIS Simplificado, em 2012, obtendo a condição de situação regular.

Quadro 20 - Cumprimento das exigências do SNHIS – Jardim Alegre

Adesão ao SNHIS	Lei de criação do Fundo	Plano Habitacional	Lei de criação do Conselho	Situação junto ao SNHIS
14.06.2007	Lei nº 173/2008 alterada pela Lei nº 111/2011	2012	Decreto nº 047/2011 Decreto nº 115/2017	Regular*

Fonte: Documentos obtidos junto a município de Jardim Alegre. *Consulta realizada junto ao Ministério de Desenvolvimento Regional em 03/11/2019. Elaborado pela autora.

A revisão do Plano, em 2019, está sendo realizada por assessoria técnica contratada pelo município com recursos próprios. Por se tratar do Plano no formato completo, os trabalhos encontram-se na etapa de diagnóstico.

Segundo relatos obtidos junto a agentes municipais, a equipe da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Urbanismo é que está acompanhando a revisão, sendo que até o mês de outubro de 2019, foi realizada apenas uma audiência pública para apresentação da proposta de elaboração do Plano.

em ambos períodos, é em condição de cargo em comissão, não fazendo parte do quadro efetivo de funcionários.

A assessoria técnica contratada encontra-se coletando dados junto a Secretaria Municipal de Assistência Social quanto a demanda habitacional por produção. Tal demanda, vale destacar, foi extraída do Banco de Dados de Cadastros de Pretendentes da COHAPAR, atualizado no segundo semestre de 2019, por meio de parceria estabelecida entre a Companhia e o município de Jardim Alegre.

Seguindo o propósito desta pesquisa, manteve-se como documento de análise o PLHIS Simplificado de 2012, justificando-se ainda pela não conclusão do Plano em formato completo, em 2019.

5.3.1.1 Parte I - Dinâmica institucional e social

No item dados gerais do município, as informações, em 2012, já apontavam para o decréscimo populacional de -1,03% em relação ao Censo do IBGE, em 2010 (período 2000-2010), passando de 13.673 para 12.325 habitantes.

Caso se confirme a estimativa para taxa de crescimento populacional de 11.328 habitantes, em 2019, por meio do Censo IBGE previsto em 2020, Jardim Alegre terá em 20 (vinte) anos reduzido sua população em -1,20%.

Esta redução está associada a outros indicadores como taxa de envelhecimento populacional, economia local predominantemente agrícola, e deve ser considerada na elaboração de políticas públicas, principalmente para planejamento, e operacionalização destas políticas urbanas, dentre essas, a habitacional.

Pertencente à Associação dos Municípios do Vale do Ivaí, Jardim Alegre encontra-se integrado ao Território Vale do Ivaí, de forma que seu título lhe foi atribuído tal qual os municípios próximos ao Rio Ivaí⁶⁵, o de Cidade Ribeira do Rio Ivaí.

O órgão municipal responsável pela habitação indicado no Plano Simplificado aponta para a Secretaria Municipal de Assistência Social. Esta informação, segundo relato da atual Secretária Municipal da pasta, no seu entendimento, é atribuída de

⁶⁵ Jardim Alegre localiza-se a distância de aproximadamente 20 Km do Rio Ivaí, este localizado no Distrito de Porto Ubá, município de Lidianópolis. Destaca-se que Lidianópolis, anteriormente Distrito

forma equivocada e sem a devida consulta por parte do agente responsável pela elaboração do PLHIS na época.

Depois da Lei pronta até questioneei o porquê de ser a Secretaria Municipal de Assistência Social, mas disseram que foi orientação. Até hoje questiono isso, inclusive já solicitei ao jurídico da Prefeitura para que realize a mudança na Lei. (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2019).

Relatos da Secretária Municipal atribuindo à habitação responsabilidade da política de assistência social têm ocorrido por não existir, na estrutura organizacional e administrativa do município, um órgão específico responsável pela política habitacional.

Cabe destacar que, a Secretaria Municipal de Assistência Social, é responsável pelo acervo informacional sobre demanda por moradia, cadastros, relatórios sociais e atendimento às famílias oriundas dos assentamentos precários existentes no município de Jardim Alegre.

A argumentação da Secretária é pertinente quando observada a Lei n. 960 de 2017, que dispõe sobre a estrutura organizacional e administrativa de Jardim Alegre. Nela, o tema habitação é encontrado dentre o rol de atribuições da Secretaria Municipal de Assistência Social, com a realização de cadastros⁶⁶ técnico social para projetos habitacionais.

Já dentre as atribuições da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo⁶⁷, está à construção de moradias de habitação de cunho social.

O Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais do Paraná – SISPEHIS-COHAPAR, atualizado pelo município em 2019, aponta a Secretaria Municipal de Obras Públicas e Urbanismo como responsável pela política habitacional.

de Ubá do Sul, pertencia ao município de Jardim Alegre, sendo criado através da Lei Estadual n. 9.289 de 05 de junho de 1990 e instalado em 1 de janeiro de 1993.

⁶⁶ A Lei n. 960 de 04 de julho de 2017, que dispõe sobre a estrutura organizacional e administrativa de Jardim Alegre; Capítulo IV – Dos órgãos de natureza fim, Seção V, Secretaria Municipal de Assistência Social, artigo 20, descreve, dentre suas atribuições, efetuar o cadastro técnico-social destinado a projetos habitacionais.

⁶⁷ A Lei n. 960 de 04 de julho de 2017, que dispõe sobre a estrutura organizacional e administrativa de Jardim Alegre; Capítulo IV – Dos órgãos de natureza fim, Seção V, Secretaria de Obras e Urbanismo, artigo 19, descreve dentre suas atribuições a construção de moradias dentro dos projetos de habitação de cunho social.

Todavia, verifica-se na prática que temas como levantamento de assentamentos precários e demanda por produção habitacional continuam sendo tratados no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Para execução dessas atividades, a equipe do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS foi acionada, revelando o tratamento operacional dessa política não apenas pelo viés da produção, mas pelo “olhar dos carentes da habitação.”

Cadastro de famílias e seleção para programas de habitação social adindo das três esferas de governo. Vinculado a Obras e Administração, a Assistência Social rege esta pasta. (JARDIM ALEGRE. PLHIS SIMPLIFICADO, 2012, p. 1).

Tal configuração converge para a descrição da situação institucional e administrativa quanto às atribuições do órgão responsável pela habitação do PLHIS Simplificado, em 2012, não mencionando a existência de equipe técnica, nem questões relativas a facilidades e dificuldades de sua operacionalização.

Sabe-se que na Secretaria Municipal de Obras Públicas e Urbanismo, a equipe técnica consiste em 03 (três) funcionários, sendo: 01 (um) funcionário administrativo efetivo, 01 (um) arquiteto em cargo de comissão, além de 01 (um) estagiário de engenharia civil.

Em relação aos mecanismos institucionais de participação e controle social, não há registros de audiências públicas para discussão do PLHIS Simplificado, nem mesmo realização de Conferência Municipal da Cidade, como aponta relato da Secretária Municipal de Assistência Social.

O Plano foi elaborado apenas pelo Secretário da Administração, sem nenhuma participação. Depois de pronto apresentou ao Conselho para aprovação. Houve apenas duas reuniões, uma para explicar que o Plano deveria ser feito e outra para aprovação do Plano já pronto. (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2019).

A Lei n. 173 de 07 de maio de 2008, a qual criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e instituiu seu Conselho Gestor, passou por alterações nos seus Artigos 3º e 7º, com nova redação na Lei n. 111 de 13 de abril de 2011.

Quadro 21 - Lei n. 173/2008 e alterações pela Lei n. 111/2011 – FMHIS

Lei n. 173/2008	Lei n. 111/2011
<p>Art. 3º o FHIS é constituído por: I – dotações do Orçamento Geral do Estado ou Município, classificadas na função de habitação.</p> <p>Art. 7º Ao Conselho Gestor do FHIS compete: I – estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta Lei, e política e o plano (estadual ou municipal) de habitação.</p>	<p>Art. 1º) O Art. 3º, no item I, da Lei Municipal 173/2008, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social FHIS e, institui o Conselho Gestor do FHIS, passando a ter a seguinte redação: “I - dotações do Orçamento Geral do Município, classificadas na função de habitação.”</p> <p>Art. 2º) O Art. 7º, no item I, da Lei Municipal 173/2008, passa a ter a seguinte redação: “I – estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta Lei, a política e o plano municipal de habitação.”</p>

Fonte: Lei n. 173/2008 e Lei n. 111/2011. Elaborado pela autora.

Em ambos os Artigos 3º e 7º, a única alteração observada se refere apenas à competência específica da esfera municipal, tanto para dotação orçamentária, como para estabelecimento de critérios de linhas de ação voltadas à política habitacional.

Entretanto, essas alterações configuram-se como inoperantes, uma vez que, até a conclusão desta pesquisa, não se identificou disponibilidade orçamentária do município para operacionalização de programas habitacionais. Ao contrário, o município ainda continua na dependência e expectativa por programas oriundos de orçamento do Estado e União.

A previsão existe na Lei, mas não está contemplado no orçamento municipal. Somente quando recebe recursos do Estado é que o setor de contabilidade cria fonte específica. (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2019).

A Lei n. 173/2008 o institui o Conselho Gestor por meio do Artigo 4º, atribuindo-lhe caráter deliberativo composto das seguintes entidades, segundo seu Artigo 5º:

- a) Diretor do Departamento de Assistência Social do Município.
- b) Diretor do Departamento de Engenharia do Município.
- c) Um representante das Associações Comunitárias do Município.
- d) Um representante da Pastoral da Família das Paróquias Nossa Senhora do Rocio e Paróquia São Paulo.
- e) Um representante da Câmara de Vereadores do Município.

f) Um representante das Associações Comunitárias dos Conjuntos Habitacionais existentes no Município. (JARDIM ALEGRE. LEI N 173/2008, p. 2).

O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Interesse Social, apesar de previsto na Lei n. 173/2008, foi instituído apenas em 11 de abril de 2011, por força do Decreto n. 047/2011.

Em 2017, o Conselho Gestor do FMHIS passou por uma nova composição, pela Portaria n. 115 de 07 de abril, devido à mudança da gestão municipal e alteração de representantes do poder público.

Quadro 22 - Composição do Conselho Gestor do FMHIS 2011 e 2017

Decreto n. 047/2011	Portaria n. 115/2017
<p>1. Poder Público</p> <p>a) Representante do Departamento de Assistência Social (titular e suplente).</p> <p>b) Representante do Departamento de Engenharia Municipal (titular e suplente).</p> <p>c) Representante da Câmara de Vereadores (titular e suplente).</p> <p>2. Representantes Sociedade Civil</p> <p>a) Representante do Conselho Municipal de Assistência Social (titular e suplente).</p> <p>b) Representante das Associações Comunitárias (titular e suplente).</p> <p>c) Representante das Paróquias Nossa Senhora do Rocio e São Paulo (titular e suplente).</p> <p>d) Representante das Associações dos Conjuntos Habitacionais (titular e suplente).</p>	<p>1. Poder Público</p> <p>a) Representante da Secretaria Municipal de Assistência Social (titular e suplente).</p> <p>b) Representante da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Urbanismo (titular e suplente).</p> <p>c) Representante da Câmara Municipal de Vereadores (titular e suplente).</p> <p>2. Representantes Sociedade Civil</p> <p>a) Representante do Conselho Municipal de Assistência Social (titular e suplente).</p> <p>b) Representante das Associações Comunitárias (titular e suplente).</p> <p>c) Representante da Pastoral da Família, das Paróquias Nossa Senhora do Rocio e Paróquia São Paulo (titular e suplente).</p> <p>d) Representantes das Associações Comunitárias dos Conjuntos Habitacionais existentes no município (titular e suplente).</p>

Fonte: Decreto n. 047/2011 e Portaria n. 115/2017. Elaborado pela autora.

Nota-se, na composição do Conselho de 2011, a ausência de paridade entre os representantes do poder público (03 membros) e sociedade civil (04 membros); porém, cabe destaque que o titular representante das associações comunitárias era o Secretário da Administração, agente responsável pela elaboração do PLHIS.

Outro dado relevante se refere à Presidência do Conselho, exercida pelo Diretor do Departamento de Assistência Social do município, com voto de qualidade, segundo os parágrafos 1º e 2º do Artigo 5º da Lei n. 111/2011.

Por relatos obtidos durante esta pesquisa, sabe-se que a constituição do Conselho ocorreu por meio da convocação pela Secretaria Municipal de

Administração, em 2011, com membros da comunidade com representação de entidades ou associações comunitárias, explicitando a necessidade de se formar o Conselho Gestor do FMHIS.

Nesse momento, houve a indicação de nomes dentre os presentes para sua composição, dentre eles, os membros representantes das Paróquias Nossa Senhora do Rocio e São Paulo, cujos territórios encontram-se em assentamentos precários⁶⁸.

O Decreto n. 047/2011 menciona em seu Artigo 2º, que a eleição dos membros do Conselho se deu por meio da reunião realizada em 12 de abril de 2011. A Portaria n. 115/2017 seguiu os mesmos preceitos de nomeação ocorrida no Decreto n. 047/2011, por meio de reunião realizada entre os representantes da sociedade civil, destacando-se membros com representatividade em seu segmento, mantendo a mesma composição de 2011.

Assim como não foram encontrados registros de eventos realizados para discussão no momento da elaboração e aprovação do PLHIS, em 2012, o mesmo ocorre para a inexistência de registros de reuniões realizadas pelo Conselho Gestor do FMHIS após sua constituição, ou seja, sua composição reduziu-se ao cumprimento de exigência legal.

Dos instrumentos legais urbanísticos existentes no município, o PLHIS Simplificado de Jardim Alegre, no ano de 2012, faz referência apenas ao Imposto Territorial Urbano e à Zona de Interesse Social⁶⁹ para 03 (três) áreas ocupadas, delimitadas em território, porém, sem contemplar os assentamentos precários existentes.

Em pesquisa documental junto à página oficial do município e informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo, Jardim Alegre conta com Plano Diretor de 2012, sob a Lei n. 284 de 15 de dezembro de 2012.

Este Plano, devido a algumas inconsistências legais, se encontra em processo de revisão em 2019, porém, ainda sem previsão de conclusão, o que justificou a utilização do documento de 2012 como fonte de dado para esta pesquisa.

⁶⁸ Cabe registrar que no período de 2008-2011, o Poder Executivo foi exercido pelo então Padre José Martins de Oliveira.

⁶⁹ As ZEIS encontram-se estabelecidas no Capítulo II – Das Zonas Especiais, Seção II – da Lei n. 284/2012, Artigos 71 e 72, os quais versam sobre a autonomia do poder público para designar sobre a ocupação de áreas residenciais; destinando-as prioritariamente à urbanização e proteção de Habitação de Interesse Social.

O Plano Diretor de Jardim Alegre versa no Capítulo II, Seção I, sobre a função social da cidade:

Art. 4º.: A função social da cidade de Jardim Alegre compreende o pleno exercício de todos ao direito à cidade, entendido este como direito à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao lazer, à informação, à acessibilidade e demais direitos assegurados pela legislação vigente. (JARDIM ALEGRE. LEI N. 284/2012, CAPÍTULO II, SEÇÃO I, ART. 4º, p. 3).

O conteúdo do Plano Diretor apresenta como palavras de ordem para o desenvolvimento e a sustentabilidade. Para tanto, os objetivos e estratégias estão ordenados em três dimensões, segundo o Título II – Capítulo I, Artigo 16º: “I – Desenvolvimento Econômico; II – Desenvolvimento Territorial e Ambiental; III – Desenvolvimento Institucional.” (JARDIM ALEGRE. LEI N. 284/2012, TÍTULO II, CAPÍTULO I, ART. 16º, p. 5).

A habitação é mencionada na Seção II – Do Desenvolvimento Territorial e Ambiental, Artigo 23º, como objetivo da Política de Desenvolvimento Territorial e Ambiental, no item “V - garantir o acesso à habitação, priorizando população de baixa renda.” (JARDIM ALEGRE. LEI N. 284/2012, TÍTULO II, CAPÍTULO I, SEÇÃO II, ART. 23º, p. 7).

Entretanto, é pelo Artigo 24º, referente às estratégias para se alcançar a Política de Desenvolvimento Territorial e Ambiental, que o tema habitação encontra destaque.

Art. 24º [...] IX – redefinir critérios para o acesso à Política de Habitação;
 X – potencializar os instrumentos do Estatuto da Cidade para os fins da política habitacional;
 XI – implementar consórcios imobiliários para a construção de moradia para população de baixa renda;
 XII – definir política municipal de habitação, com ênfase em baixa renda, contemplando: a) destinação de áreas para Habitação de Interesse Social; b) criação de mecanismos de financiamento; c) moradia rural; d) combate à exclusão sócio-territorial.
 Parágrafo 1º: Entende-se por Habitação de Interesse Social aquela destinada à população com renda familiar mensal limitada a 06 (seis) salários mínimos.
 Parágrafo 2º: Para fins de Política Habitacional priorizar-se-á a população com renda familiar limitada a 03 (três) salários mínimos. (JARDIM ALEGRE. LEI N. 2842012, TÍTULO II, CAPÍTULO I, SEÇÃO II, ART. 24º, p. 8).

A Lei n. 284/2012 do Plano Diretor de Jardim Alegre chama a atenção para o Capítulo III – Das Operações Urbanas Consorciadas.

Art. 147. Compreende-se como operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (JARDIM ALEGRE. LEI N. 284/2012, CAPÍTULO III, ART. 147, p. 35).

O tema caracteriza-se como um rol de intervenções urbanas, dentre as quais, a habitação, no Artigo 148, a qual é destacada como uma de suas finalidades: “[...] III - implantação de programas de habitação de interesse social.” (JARDIM ALEGRE. LEI N. 284/2012, CAPÍTULO III, ART. 148, p. 35).

Esses apontamentos fizeram-se pertinentes não com o intuito de aprofundar a análise da Lei n. 284/2012 do Plano Diretor municipal, mas sim para demonstrar que o tema habitação, contemplado nesse documento, poderia ter sido utilizado como fonte de consulta no momento da elaboração do PLHIS Simplificado, colaborando não apenas como indicação da existência desse instrumento urbanístico, mas na formulação de estratégias de operacionalização de programas e ações de intervenção previstas no PLHIS Simplificado.

Quanto às informações e os dados sobre o setor habitacional, o PLHIS Simplificado de Jardim Alegre aponta para 981 cadastros no ano de 2011, no entanto, sem caracterização de perfil de demanda.

5.3.1.2 Parte II - Necessidades habitacionais

Na parte das necessidades habitacionais do PLHIS Simplificado de Jardim Alegre, não há menção à presença de assentamentos precários urbanos, apenas a indicação de assentamento agrário promovido pelo INCRA, com 550 famílias.

A ausência e/ou omissão de informações nessa parte do Plano compromete sobremaneira a contribuição desse instrumento de planejamento, que tem por finalidade o levantamento e caracterização das necessidades habitacionais no município, com vistas à elaboração de metas e estratégias de intervenção.

Cabe ressaltar de que a existência de assentamentos precários em Jardim Alegre é anterior à elaboração do PLHIS Simplificado de 2012. Em pesquisa documental realizada junto ao SISPEHIS – COHAPAR, na primeira coleta de dados sobre necessidades habitacionais, no ano de 2010, para a elaboração do Plano Estadual de Habitação (PEHIS-PR), identificou-se no município de Jardim Alegre a existência da Favela da PR 466.

Em 2015, com a revisão do PEHIS-PR, além da Favela da PR 466, adicionou-se ao banco de dados do Sistema a existência da Favela Nossa Senhora do Rocio. Novamente, em 2019, ambos se encontram referendados para a segunda revisão do PEHIS-PR, sob responsabilidade da COHAPAR.

Em uma breve caracterização da Favela da PR 466, registram-se 10 (dez) moradias, sendo que 50% destas estão edificadas sobre a faixa de domínio do DER (área pública estadual) e outra parte em área particular, registrando como período médio de ocupação acima de 30 anos.

Figura 17 - Georreferenciamento Favela da PR 466



Fonte: SISPEHIS/COHAPAR, 2019. Adaptado pela autora.

A intervenção apresentada pelo município no formulário do SISPEHIS COHAPAR para a Favela da PR 466 é a de reassentamento para 05 (cinco) moradias sob a faixa de domínio do DER e para as demais moradias, reforma dos domicílios, mantendo-as no local.

O assentamento precário referenciado no SISPEHIS-COHAPAR nos anos de 2015 e 2019 trata-se da Favela Nossa Senhora do Rocio. Constituída com 115 (cento e quinze) moradias, localiza-se em área pública municipal, ocupada há aproximadamente 06 (seis) anos por famílias provenientes não apenas do município de Jardim Alegre, segundo informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Assistência Social de Jardim Alegre.

Dados do SISPEHIS-PR apontam que mais de 60% das edificações são em madeira, seguidas de materiais de reaproveitamento da construção civil. Quanto às possibilidades de intervenção, o município prevê a regularização fundiária para a área, o que implica na reurbanização simples com serviços de infraestrutura como arruamento, ligações de água, energia elétrica e fossa séptica.

Figura 18 - Georreferenciamento Favela Nossa Senhora do Rocio



Fonte: SISPEHIS/COHAPAR, 2019. Adaptado pela autora.

O Plano Simplificado não apontou nenhuma informação quanto aos componentes do déficit habitacional, os quais compreendem dados quantitativos sobre domicílios improvisados, rústicos, coabitação involuntária, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios alugados.

No segundo semestre de 2019, o município de Jardim Alegre, em parceria com a COHAPAR, realizou atualização cadastral junto ao Banco de Dados de Pretendentes por Habitação, com objetivo de obter demanda atualizada para fins de diagnóstico para o PLHIS completo em construção.

Quadro 23 - Quanto à demanda habitacional de Jardim Alegre por faixa de renda

FAIXA DE RENDA	TOTAL	%
Até 01 SM	484	53,4
De 01 a 02 SM	320	35,3
De 02 a 03 SM	77	8,5
De 03 a 05 SM	22	2,4
De 05 a 10 SM	3	0,3
Mais de 10 SM	1	0,1
Total	907	100

Fonte: SISPEHIS/COHAPAR, 2019. Elaborado pela autora.

A demanda quantitativa por habitação para o município de Jardim Alegre enfatiza pretendentes com renda de até 1 salário mínimo, configurando-se como um dos desafios para gestores públicos na implantação de Programas Habitacionais subsidiados, já que o município não conta com orçamento próprio para esse fim.

5.3.1.3 Parte III - Oferta habitacional, programas e projetos habitacionais

O município não menciona dados quantitativos no tocante à produção habitacional por mercado formal, seja para unidades habitacionais, seja para lotes aprovados pela Prefeitura municipal no período de 2005 a 2010.

Por meio de pesquisa documental, a partir da trajetória histórica de modalidades de financiamento habitacional da COHAPAR, em parceria com o município de Jardim Alegre, é possível referendar a informação do PLHIS Simplificado pela ausência de produção habitacional no período 2005-2010.

Quadro 24 - Modalidades de financiamento COHAPAR em Jardim Alegre

MODALIDADE DE FINANCIAMENTO	ANO	UNIDADES
Projeto Mutirão (CEF e Casa da Família)	1979-1996	595
Vila Rural	2000	26
Pró-moradia	2002	15
Programa Casa da Família – Gestão Comunitária	2011	12
Programa Morar Bem Paraná – Imóvel na Planta Recursos FGTS - CEF	2015	44
Programa Morar Bem Paraná – PMCMV- PNHR	2013-2018	49
Total		741

Fonte: Produção habitacional COHAPAR, 2019. Elaborado pela autora.

Dados da baixa produção habitacional são acentuados quando se observa que nos últimos 10 (dez) anos a produção urbana, em parceria com o Estado e União, limitou-se a 44 (quarenta e quatro) unidades em 02 (dois) empreendimentos habitacionais: Conjunto Habitacional José Pachuski com 10 (dez) unidades habitacionais e Conjunto Habitacional Amador Gonçalves Bueno, com 34 (trinta e quatro) unidades habitacionais.

Destaca-se a modalidade de financiamento federal como fonte de recurso oneroso, modalidade Imóvel na Planta – Recursos FGTS – Agente Financeiro Caixa Econômica Federal, esta com regras próprias e restritivas de enquadramento de candidatos (comprovação de renda mínima acima de 1 salário mínimo, e idoneidade cadastral).

Isto engrossa a demanda por habitação, não apenas para as faixas de renda abaixo de 1 salário mínimo, como também para candidatos que, mesmo dentro da faixa de 1 a 3 salários mínimos, encontram-se excluídos por não enquadramento junto aos pré-requisitos exigidos para enquadramento nessa modalidade de financiamento.

Em contrapartida, no período de 2013-2018, registra-se o atendimento de 49 (quarenta e nove) famílias de pequenos produtores rurais, por meio do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR/MCMV, desenvolvidos pela COHAPAR em parceria com o município de Jardim Alegre.

Este é um dado significativo para um município de pequeno porte que tem a agricultura como economia predominante, no sentido de contribuir para a melhoria habitacional na área rural.

Quanto à disponibilidade de solo urbanizado disponível para habitação, o Plano aponta para áreas de propriedade mista - particular e pública -, porém, sem detalhamentos.

No SISPEHIS-COHAPAR, atualizado em 2019, encontra-se georreferenciada como área disponível para habitação, terra pública estadual disponível, com 15.207,80m² de posse da Companhia.

Estão previstos projetos para implantação 142 (cento e quarenta e duas) unidades habitacionais, em três etapas: 41 (quarenta e uma) unidades, 71 (setenta e uma) unidades e 30 (trinta) unidades. A previsão é de que as unidades sejam contempladas pelo Programa Habita Paraná⁷⁰ na gestão estadual 2019-2022.

Figura 19 - Georreferenciamento área disponível pública estadual para habitação

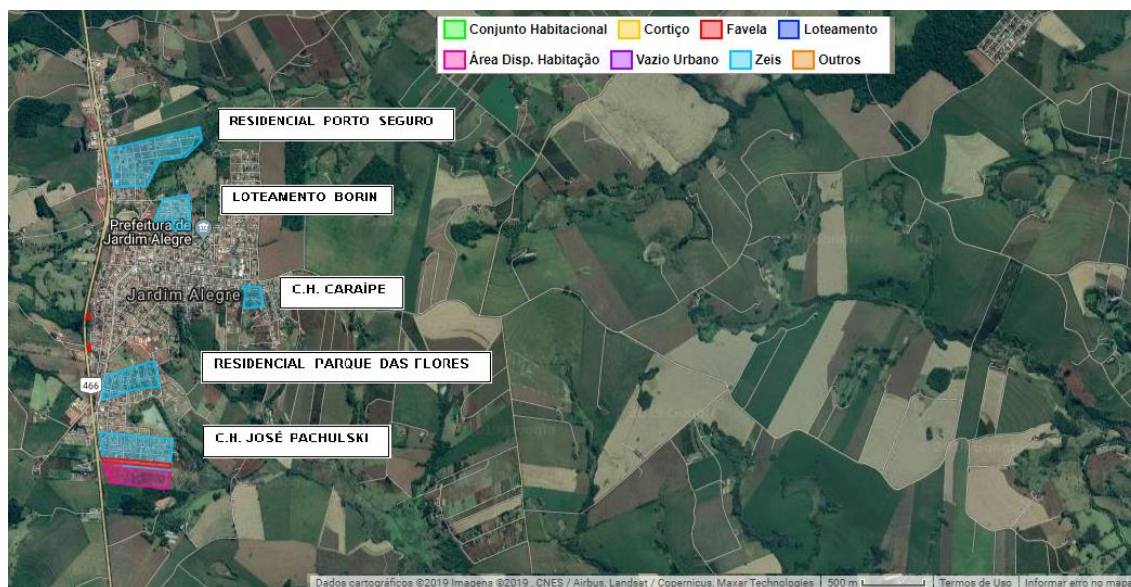


Fonte: SISPEHIS-COHAPAR, 2019.

No PLHIS Simplificado, elaborado em 2012, não há áreas de ZEIS delimitadas no município, ao passo que no SISPEHIS-COHAPAR, atualizado em 2019, foram georreferenciadas 05 (cinco) áreas de ZEIS ocupadas na seguinte ordem, em visualização na figura 20: Residencial Porto Seguro, Loteamento Borin, Conjunto Habitacional Caraípe, Residencial Parque das Flores e Conjunto Habitacional José Pachulski.

⁷⁰ O Programa Habita Paraná trata-se da proposta de construção de unidades habitacionais, modalidade Carteira Própria, com recursos financeiros do Estado, por meio da COHAPAR, com vistas ao atendimento de famílias de 01 a 06 salários mínimos.

Figura 20 - Georreferenciamento áreas de ZEIS ocupadas em Jardim Alegre



Fonte: SISPEHIS-COHAPAR, 2019.

O georreferenciamento realizado no município não faz referência a áreas de ZEIS vazias. Segundo informações da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Urbanismo, a revisão em 2019 do Plano Diretor tem atentado para essa questão.

Os programas e ações realizados no período 2005-2010 ganham destaque para a produção de 40 (quarenta) unidades habitacionais provenientes de recursos federais não onerosos, pelo Programa Habitar Brasil⁷¹.

O Programa foi desenvolvido em parceria com o município de Jardim Alegre e Caixa Econômica Federal, atendendo parte das famílias de áreas de assentamento precário, na época localizadas a margem da PR 466.

Na esfera municipal, apontou-se como proposta a produção de 90 (noventa) lotes urbanizados, porém, esta não foi efetivada devido à ausência de previsão orçamentária. Contudo, ela poderia ter sido efetivada se fosse aplicado o disposto no Artigo 2º da Lei n. 111/2011:

estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FMHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observando o disposto nesta Lei, a política e o plano municipal de habitação. (JARDIM ALEGRE. LEI N. 111/2011, ART, 2º, p. 1).

⁷¹O Programa Habitar Brasil tratou de recursos oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Governo Federal, por meio da Caixa Econômica Federal, para atendimento de assentamentos precários.

Essa parte do Plano se encerra sem estabelecer recursos orçamentários do município para habitação, nem mesmo indicando fontes de recursos para captação para a área habitacional.

5.3.1.4 Parte IV - Estratégias de ação

As estratégias de ação do Plano, em seus princípios e diretrizes, devem convergir para as necessidades habitacionais apontadas na Parte III. No caso do PLHIS Simplificado de Jardim Alegre, essas não estão explicitadas, apresentando-se como uma exposição de objetivos diversos.

[...] garantir o direito à habitação, incluindo o acesso a equipamentos sociais e de infraestrutura urbana, condições adequadas de mobilidade urbana e a proteção dos recursos naturais e de paisagem. [...] criar programas, projetos ou ações que viabilizem a ocupação habitacional na ZEIS. [...] articular as ações da política habitacional a programas dirigidos à inclusão social, através da geração de renda, emprego e capacitação dos grupos excluídos ou vulneráveis. (JARDIM ALEGRE. PLHIS SIMPLIFICADO, 2012, p. 06-07).

A concepção de objetivos, metas e indicadores de resultados apontam para a redução do déficit habitacional, para a criação de Secretaria e ou Departamento de Habitação e para o controle cadastral de beneficiários atendidos para fins de redução de comercialização de unidades habitacionais.

Quadro 25 - Parte V – Estratégias de Ação – PLHIS Simplificado Jardim Alegre

PARTE V - ESTRATÉGIA DE AÇÃO	
Objetivo, meta e indicador	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reduzir o efetivo atual de famílias locatárias com ônus excessivo de aluguel. 2. Prover a manutenção da infraestrutura dos loteamentos existentes. 3. Rever projeto arquitetônico, adequando as necessidades das famílias quando o projeto for efetuado com recursos municipais. 4. Criar uma Secretaria ou Departamento de Habitação, a fim de centralizar os interesses voltados à habitação social municipal. 5. Adequar-se ao Fundo e Conselho Municipal de Habitação na pasta gestora da habitação. 6. Reduzir gradativamente o déficit habitacional das famílias que recebem até três salários mínimos. 7. Controlar o cadastro municipal dos beneficiários de casas populares, a fim de reduzir o comércio paralelo de habitações populares.

Programas	<p>1. Programa Casa Pronta * Órgão responsável: Prefeitura/Engenharia/CRAS * Meta/indicadores: extinção do déficit habitacional * Horizonte temporal: 2016 * Recursos: R\$ 0,01 *Fonte de financiamento: FMHIS/FNHIS/FGTS/Convênios Federais e Estaduais.</p> <p>2. Programa Cesta de materiais – Produção independente * Órgão responsável: Prefeitura/Engenharia/CRAS * Meta/indicadores: extinção do déficit habitacional qualitativo * Horizonte temporal: 2016 * Recursos: R\$ 0,01 *Fonte de financiamento: FMHIS/FNHIS/FGTS/Convênios Federais e Estaduais.</p> <p>3. Programa Lote urbano * Órgão responsável: Prefeitura/Engenharia/CRAS * Meta/indicadores: extinção do déficit habitacional para produção independente * Horizonte temporal: 2016 * Recursos: R\$ 0,01 *Fonte de financiamento: FMHIS/FNHIS/FGTS/Convênios Federais e Estaduais</p>
-----------	---

Fonte: JARDIM ALEGRE. PLHIS SIMPLIFICADO, 2012. Elaborada pela autora.

Nota-se que o PLHIS Simplificado de Jardim Alegre avança com propostas de Programas Habitacionais de forma audaciosa, com a expressão “extinção” do déficit habitacional do município, em duas vertentes: produção habitacional e financiamento de lote urbano, ambos para atendimento da demanda quantitativa, além do programa de cesta de materiais, para atendimento da demanda qualitativa.

Todavia, os Programas se tornaram inoperantes por não contarem com previsão orçamentária municipal para sua implantação.

A ausência da inter-relação entre o PLHIS Simplificado e o Plano Diretor Municipal é fato, destarte, como a inoperância do FMHIS e do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Habitação, esse previsto no Plano Diretor – Seção IV, mencionando mecanismos de receitas⁷² e percentual de participação de recursos para habitação de interesse social.

⁷² O Artigo 184 da Lei n. 284 de 2012 aponta que o FMHIS será constituído de recursos provenientes de recursos próprios do município, repasses ou dotações orçamentárias da União ou do Estado do Paraná, empréstimos de operações de financiamento internos ou externos, transferências de instituições privadas, transferências de entidades internacionais, transferências de pessoas físicas, acordos, contratos, consórcios e convênios, receitas provenientes de outorga onerosa do direito de construir, receitas provenientes da concessão do direito de superfície, receitas advindas do pagamento de prestações por parte dos beneficiários de programas habitacionais desenvolvidos

Art 187: Será destinada à Habitação de Interesse Social a totalidade das receitas citadas nos incisos VIII, IX, X, XI do Art. 184 desta Lei e no mínimo 30% (trinta por cento) do restante dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Habitação. (JARDIM ALEGRE. PLANO DIRETOR, LEI Nº 284/ 2012, p. 45).

A Parte V do Plano é o momento para os apontamentos dos limites e das potencialidades de enfrentamento das necessidades habitacionais. No PLHIS de Jardim Alegre, a inexistência de órgão municipal pela habitação é apontada como limite institucional e administrativo, atribuindo-se isto à inoperância do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação, associado ao baixo investimento do orçamento municipal em habitação.

A inoperância do FMHIS é apontada como fator limitador para investimento público municipal em habitação de interesse social e o Plano Diretor, na ocasião da elaboração do PLHIS, ainda não havia sido concluído, impossibilitando elencar ações para a política habitacional, dentre essas, a criação de ZEIS.

Quadro 26 - Parte V – Limites e Potencialidades – PLHIS Simplificado Jardim Alegre

Parte V – Limites e Potencialidades	
A) No setor institucional e administrativo?	Limites: a inexistência de uma Secretaria/Departamento municipal de habitação faz com que o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo, não tenham real aplicabilidade, acarretando assim em baixo investimento em habitação do orçamento municipal.
	Potencialidades: a demanda habitacional no município e o real interesse da gestão pública faz com que esta seja rapidamente sanada, com a busca de convênios nas esferas Estadual e Federal.
B) Capacidade de financiar as ações necessárias?	Limites: a falta de gestão do Fundo Municipal de Habitação faz com que o município não tenha grandes investimentos de verba municipal, em questão para a habitação social municipal.
	Potencialidades: com o Conselho e o Fundo de Habitação já criados, a participação efetiva de um gestor municipal de habitação e implemento de políticas públicas e ações que possibilitem maior

com recursos do fundo, receitas advindas do pagamento de multas emitidas pelo órgão municipal competente por falta de licença de funcionamento de atividades, rendas provenientes da aplicação financeira dos seus recursos próprios, doações e outras receitas que lhe sejam destinadas por lei.

	arrecadação para o Fundo e, conseqüentemente, mais investimentos na habitação social.
C) No setor legal (leis e instrumentos urbanísticos)?	<p>Limites: o Plano Diretor em estado de elaboração atenta-se a poucas ações voltadas à habitação social, uma delas é a criação de ZEIS.</p> <p>Potencialidades: o Plano Diretor em elaboração pode ser manipulado para atender a criação de ZEIS, áreas estas destinadas à construção de habitação social em diversos programas de diferentes esferas governamentais.</p>

Fonte: JARDIM ALEGRE. PLHIS SIMPLIFICADO, 2012. Elaborado pela autora.

Quanto às estratégias adotadas para superar as limitações apontadas, o documento indica:

a criação de uma Secretaria ou Departamento que trate a habitação de forma unificada no município. Com esta ação, a Secretaria ou Departamento coordenará os cadastros familiares, as deliberações do Conselho e a gestão dos recursos financeiros aplicados ao Fundo. Assim, o município terá mais autonomia para tratar do tema habitação e não ficar apenas a mercê dos programas estaduais e federais. (JARDIM ALEGRE. PLHIS SIMPLIFICADO, 2012, p. 8).

O prazo apresentado para revisão do Plano foi de 02 (dois) anos, conforme deliberado pelo Conselho local, contudo, apenas em 2019, o documento está sendo revisado, com a elaboração do PLHIS completo. Vale ressaltar que isto ocorreu após notificação do Ministério Público Estadual – Comarca de Ivaiporã.

O PLHIS Simplificado de Jardim Alegre, segundo relato obtido junto a atual Secretária Municipal da Assistência Social, foi elaborado apenas para cumprimento de exigências junto ao SNHIS, ressaltando-se seu caráter burocrático.

Na minha opinião o Plano foi feito somente por questões burocráticas e não como instrumento de planejamento, não trazendo nenhuma contribuição; pois todos os gestores que passaram desde a época da elaboração do Plano, buscaram recursos de forma política para a habitação, e nem lembram que existe um instrumento de planejamento. (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2019).

Concluídas as análises dos PLHIS Simplificados de Califórnia e Jardim Alegre, é pertinente, antes das considerações finais, tecer alguns apontamentos

sobre limites e desafios observados na elaboração, por meio do conteúdo dos Planos frente à contribuição desse instrumento para o planejamento da política habitacional local.

5.4 SÍNTESE DAS ANÁLISES DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL SIMPLIFICADO DE CALIFÓRNIA E JARDIM ALEGRE

Concluídas as análises dos PLHIS Simplificados de Califórnia e Jardim Alegre, faz-se pertinente a referência para pontos observados como limites e desafios semelhantes em ambos, bem como para as possibilidades de intervenção que poderiam representar avanços para o processo de planejamento da política habitacional local.

Califórnia e Jardim Alegre, classificados como municípios de pequeno porte 1, encontram semelhanças quanto à predominância econômica no setor agrícola e pecuário, entretanto, identificam-se particularidades quanto ao grau de urbanização, estimativa de crescimento populacional - segundo IBGE, para o Censo de 2020 - e ramo de atividade econômica para a população ocupada.

Quadro 27 – Síntese da caracterização urbana de Califórnia e Jardim Alegre

Região Imediata	Municípios	População	Grau de Urbanização	Estim. Cresc. Pop. 2020	Ativ.Econ/Pop.Ocupada
Apucarana	Califórnia	8.069	74,71%	6,2%	Indústria da transformação
Ivaiporã	Jardim Alegre	12.325	58,19%	-0,91%	Agricultura e agropecuária

Fonte: IPARDES, 2019. Elaborado pela autora.

Esses dados remetem à analogia de Singer (1998) em relação à rede urbana na estrutura econômica das cidades. Como um complexo de sistema circulatório entre núcleos de funções diferentes, cidades pequenas e médias além de transmitir o excedente agrícola para as grandes cidades, caracterizam-se também como vendedoras de serviços, cujas “rendas acumuladas em cidades pequenas e médias podem ser aplicadas nas indústrias dos grandes centros.” (SINGER, 1998, p. 145).

A população aglomera-se, assim, em um espaço limitado, criando o mercado com a geração de um excedente que ultrapassa o consumo imediato, mas que possibilita sua existência. (ROLNIK, 1995).

Esta pesquisa demonstrou claramente o funcionamento da rede urbana, quando analisada a localização geográfica e a inter-relação dos municípios e suas regiões polos imediatas.

Califórnia e Jardim alegre caracterizam-se, utilizando a expressão de Singer (1998), como verdadeiros tentáculos para produção de alimentos e matéria prima para seus municípios polos respectivos: Apucarana e Ivaiporã.

Partindo da concepção de Lefebvre (2001), a constituição populacional dos municípios de Califórnia e Jardim Alegre é organizada como satélite da grande indústria, reproduzindo-se por meio de serviços, concentrando trabalho produtivo e improdutivo, condições para funcionamento do sistema capitalista, além de reunir aparelhos administrativos e políticos para sua manutenção.

Ainda em Castells (2011),

O capitalismo industrial ao contrário da visão difundida não provocou reforço da cidade e sim o seu quase desaparecimento, enquanto sistema institucional e social relativamente autônomo, organizado em torno de objetivos específicos. (CASTELLS, 2011, p. 45).

Nessa linha de análise, o município de Califórnia, mesmo populacionalmente menor que Jardim Alegre, acentua positivamente sua característica de cidade organizada para produção e manutenção dos grandes centros, do eixo Apucarana, devido a sua localização estratégica. Ao passo que o município de Jardim Alegre, eixo Ivaiporã, uma cidade polo abaixo de 50 mil habitantes, encontra-se em região econômica dominada pelo setor agrícola.

Essas questões são imprescindíveis de serem consideradas no processo de planejamento e elaboração de planos para políticas públicas, em específico, à habitacional que, historicamente, é tratada como alicerce da política urbana brasileira, no sentido de investimentos em estruturas urbanas e enfrentamento de crises econômicas.

A estrutura administrativa e a capacidade técnica dos municípios ainda se constituem como um dos pontos nevrálgicos do planejamento da política habitacional local.

Nos Planos analisados, sua elaboração contou primordialmente com o trabalho de um agente comissionado, ligado diretamente ao executivo municipal, a quem, em determinado momento, coube o preenchimento do formulário simplificado e seu envio eletronicamente ao Ministério das Cidades, cumprindo com o rol de exigências previstas quando da adesão ao SNHIS. Prova disso refere-se à condição em situação de regularidade dos municípios verificada no Sistema.

O município de Califórnia apresenta, desde o PLHIS Simplificado elaborado em 2013, certo avanço quanto à alteração do Departamento de Trabalho e Habitação para Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Econômico – SEHAD, o qual, em 2015, instituiu a Lei Complementar n. 001/2015.

Todavia, esse instrumento legal não garantiu ainda a estruturação e a composição da equipe técnica do quadro efetivo do município, que atualmente é formada apenas por cargos comissionados.

Vale dizer que, em sua maioria, comissionados que atuam em cargos de chefia de equipes ou de setores no âmbito da administração pública desempenham a função em condição de confiança do executivo municipal, obedecendo às definições da gestão institucional.

No caso de Jardim Alegre, o PLHIS de 2012 apontava a Secretaria Municipal de Assistência Social como órgão responsável pela habitação. No SISPEHIS-COHAPAR, atualizado pelo município em 2019, evidencia-se como responsável pela política habitacional a Secretaria Municipal de Obras Públicas e Urbanismo, porém, na prática, a equipe técnica é composta por 02 (dois) membros da administração pública, sendo apenas 01 (um) do quadro efetivo, o qual prioriza atribuições de assuntos pertinentes a controle de obras e projetos, delega e associa à política de assistência social a responsabilidade por temas pertinentes aos assentamentos precários existentes no município.

Essa frágil e/ou inexistente estruturação institucional e capacidade técnica presentes nos municípios, expressados nos Planos analisados, revelam:

- a) a ausência da exigência legal para a constituição de uma estrutura específica para o desenvolvimento da política habitacional local, porém, quando há a existência de Lei orgânica municipal para organização de Secretaria voltada à política habitacional, essa não é exclusiva ao tema;
- b) a existência de um órgão específico para o desenvolvimento da política habitacional não é condicionante para o desenvolvimento de programas

habitacionais, e/ou repasse de recursos financeiros. Prova disso são os programas operacionalizados em ambos os municípios, Califórnia e Jardim Alegre, por meio de parcerias entres órgãos Federal e Estadual, este em específico com a COHAPAR, prestando assessoria técnica em todas as fases do programa;

c) a persistente cultura de que o tema habitação possa ser compartilhado com outras ações no âmbito da gestão pública, em destaque, com ações oriundas da política de assistência social, com o entendimento de que cabe a essa política o trato para com os “carentes pela habitação”. Essa afirmação remete à concepção histórica da política habitacional no combate aos problemas sociais urbanos como o desemprego. Pelo caráter de política econômica e redução da tensão urbana, é utilizada politicamente como estratégia de Estado para atender a uma reivindicação de estabilidade social, manutenção da ordem pela filosofia da casa própria, crescimento econômico pela geração de empregos e insumos industriais. (RODRIGUES, 2003).

Outros aspectos observados nos Planos no item dinâmica institucional e social chamam a atenção para os instrumentos legais e a participação social.

O município de Califórnia destaca-se pelos instrumentos legais como Lei da Estrutura Organizacional (Lei n. 001/2015), Plano Diretor n. 1.682/2017, Lei n. 157/2019 para o FMHIS e Decreto n. 159/2019.

Nesses, é possível observar o enfoque dado à política habitacional, com a criação da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Econômico, cujas atribuições e competências são dos cargos de Secretário e Diretor; porém, a operacionalização de ações encontra-se limitadas ao controle e execução de obras públicas.

No PLHIS Simplificado de Jardim Alegre é feita referência apenas a Lei n. 111/2011, que cria o FMHIS. Atualmente, o município conta com a Lei n. 960/2017, sobre a Estrutura Organizacional, Decreto n. 115/2017 que institui o Conselho Gestor do FMHIS, estando em revisão o PLHIS e o Plano Diretor.

Nesses instrumentos, a política habitacional está associada a ações no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social (com o cadastramento de demanda) e à Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo (com execução de projetos de habitação de interesse social).

Os instrumentos legais, em específico o Plano Diretor Municipal⁷³, é definido no Estatuto da Cidade como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano (BRASIL, 2005).

Ele tem por prerrogativa criar mecanismos de controle e participação para o cumprimento da função social da propriedade. Assim, estes instrumentos, tanto em Califórnia, como em Jardim Alegre, ainda parecem de articulação efetiva entre a proposta de uma política urbana e a política habitacional local e, por não dizer, com as demais políticas sociais.

Tais déficits relacionam-se a canais de participação e controle social⁷⁴ e à inclusão de instrumentos de democratização de acesso a terra como, por exemplo, delimitação de áreas de ZEIS vazias e ocupadas.

Vivenciamos uma realidade de avanços legais, porém, distanciados de sua efetiva aplicação e, como aponta Ferreira (2014, p. 25), mesmo com o avanço de marcos regulatórios, ainda não “[...] representa uma mudança substancial na realidade urbana brasileira, notadamente marcada pela segregação socioespacial e pelas desigualdades intraurbanas, metropolitanas e regionais.”

As forças sociais presentes no interior do Estado e fora dele que, numa perspectiva relacional, produzem as políticas que incidem sobre as cidades, vêm possibilitando mais o aprofundamento da acumulação de riqueza nas cidades do que a implementação da agenda dos movimentos de moradia e reforma urbana. (FERREIRA, 2014, p. 112-113).

Pensar a política habitacional, requer a partir de seus instrumentos de planejamento, a interface entre as políticas sociais, principalmente ao se considerar municípios de pequeno porte com particularidades econômicas e sociais na esfera urbana, em sua totalidade.

Salienta-se que a cidade não é uma somatória de projetos de habitação, saneamento e transporte; ela exige estratégias articuladas que incluam uma política

⁷³ No Estado do Paraná, diferentemente do Estatuto da Cidade que prevê como obrigatório o Plano Diretor apenas aos municípios com mais de 20 mil habitantes, a Lei Estadual n. 15.229 de 25 de julho de 2006, torna obrigatória a elaboração do Plano Diretor municipal para fins de elegibilidade para firmar contrato de empréstimo para projetos e obras de infraestrutura, equipamentos e serviços.

⁷⁴ A temática do planejamento participativo ainda é complexa e de difícil equacionamento nessa sociabilidade, principalmente em tempos de desmonte de direitos sociais. Um dos caminhos a ser perseguido, refere-se à mobilização de forma regionalizada entre municípios de pequeno porte, objetivando suscitar a discussão sobre sua identidade local, especificidades, fragilidades e potencialidades, a fim de reestabelecer condições objetivas para se pensar em políticas locais, bem como estruturar canais de participação e controle social.

fundiária que regule o uso e a função social do solo e demais projetos setoriais advindos do Plano Diretor. (BONDUKI, 2014).

Certamente, trata-se de um obstáculo a ser superado, entretanto, passível de ser atingido por meio dos Planos Diretores Participativos (PDPs). Nessa analogia, podemos incluir o PLHIS, na visão de Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011, p. 134) com a:

[...] inclusão dos segmentos vulneráveis nos processos de discussão sobre as análises e propostas; a eleição da regularização fundiária e da oferta de terras urbanas infraestruturadas para os mais pobres como eixos dos PDPs; a inclusão de instrumentos de democratização do acesso a terra, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo; a integração da estratégia fundiária com as políticas habitacionais; a delimitação de perímetros urbanos, procurando estancar a expansão periférica; entre outros.

O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social é mencionado no PLHIS de Califórnia, sendo inclusive reformulado em 2019. No PLHIS de Jardim Alegre, a Lei de criação do FMHIS não é mencionada, mesmo existindo desde 2008, passando por reformulação em 2011.

Todavia, o ponto convergente entre ambos os Planos é a inexistência efetiva de orçamento para operacionalização da política habitacional local, tornando inoperante qualquer estratégia de intervenção e evidenciando a dependência dos municípios aos recursos externos (estadual e federal).

Esta situação está explicitada no Plano de Jardim Alegre, o qual aponta Programas Habitacionais municipais sem, no entanto, apresentar previsão orçamentária municipal.

Destaca-se o Plano Diretor de Jardim Alegre, em seu Artigo 184 da Lei n. 284/2012, que aponta para possibilidades de fontes de recursos para o FMHIS, porém, estas ainda não foram efetivadas.

Não é possível evitar tratar da temática da descentralização administrativa difundida com a Constituição de 1988, o que para Paz e Taboada (2010) vem sendo confundida com municipalização ou mesmo prefeiturização, focalizando as responsabilidades dos municípios pela operacionalização das políticas públicas.

Com a premente dependência econômica dos municípios de pequeno porte para com o repasse de recursos em específico, da União, a previsão orçamentária municipal para a política habitacional constitui-se como um dos seus principais

limitadores. Logo, é necessário retomar a concepção da descentralização como articulação entre as três esferas de governo.

[...] A definição das competências municipais se coloca em estreita relação com as responsabilidades da esfera estadual e com a esfera federal, para que se estabeleça uma efetiva capacidade institucional de gestão coordenada entre os vários níveis de governo. A União tem funções de normatização, coordenação e financiamento, e essas atribuições lhe possibilita a integração das ações na direção da redistribuição dos recursos e da alteração dos níveis de desigualdade social. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 37).

Sobre o mecanismo de controle e participação social, o Ministério das Cidades sugere dois níveis de participação: a participação representativa, entendendo esta ser composta pelos atores institucionais e sociais, com objetivo de possibilitar o diálogo entre os atores envolvidos, para discussão e aprovação das decisões pertinentes ao plano; e a participação direta, na qual atores e agentes sociais no processo de elaboração do PLHIS devem participar de audiências públicas, envolvendo a população local, em todas as etapas do plano, até a sua aprovação.

Para os Planos de Califórnia e Jardim Alegre, os quais deveriam ser um construto democrático, descentralizado e transparente, a partir do princípio da participação popular instituída pela Lei n. 11.124/2005, esta se restringiu em poucas reuniões informativas de apresentação do objeto concluído.

Tal afirmação é referendada nos relatos obtidos junto a agentes comissionados da ocasião da elaboração em ambos os Planos.

Outro aspecto a ressaltar, identificado nesta pesquisa, refere-se à composição do Conselho Gestor do FMHIS. Conforme recomendação do Manual do Ministério das Cidades para o PLHIS Simplificado, poderão compor o Conselho Gestor até três instituições ou entidades nas categorias de movimento popular; organização não governamental, sindicato de trabalhadores e entidades profissionais de classe ou acadêmicas, preferencialmente que atuem no setor habitacional.

Ao ente público, cabe à responsabilidade de indicar a existência do setor responsável pela política habitacional local, todavia, sua representação deve convergir para ações e atribuições afins ao tema.

Devido à especificidade do mesmo, em razão do pertencimento à outra política pública, o Manual do PLHIS Simplificado recomenda que seja explicitado o corte temático para a habitação, para setor e/ou órgão que não tenha em suas atribuições tal especificidade.

A dificuldade para os municípios de pequeno porte, em especial os abaixo de 20 mil habitantes, em identificar organizações ligadas à questão habitacional é indicado nos Decretos de nomeação dos Conselhos, presente nos relatos obtidos junto os agentes municipais.

Na prática, passam a compor os Conselhos Gestores do FMHIS, representantes indicados pelo executivo municipal e/ou restritos a representantes com evidência no município, não necessariamente ligados à temática habitacional.

Como exemplo existem grupos de representação religiosa, como no caso do Conselho Gestor de Jardim Alegre, ou ainda, representante cartorário e de comunidades rurais como no Conselho Gestor de Califórnia.

Como aponta Paz e Taboada (2010, p. 37) “a Constituição tornou os municípios autônomos e independentes no plano político-institucional, valorizando o poder local e a participação da sociedade civil, como fundamentos da prática democrática.” Entretanto, essa nova institucionalidade enfrenta o desafio de criar parâmetros para a gestão pública de forma democrática e transparente. (PAZ; TABOADA, 2010).

Segundo Souza (2006, p. 456) “acomodar-se com as conquistas já alcançadas, é ao longo prazo, fatal.” Para o autor, o caminho é fortalecer estratégias da microfísica do poder, e em escala local, sendo as cidades excelentes laboratórios para práticas que buscam por democracia e organização a sociedade.

Para tanto, porém, é necessário conforme o autor:

[...] ter clareza sobre os limites econômicos, políticos e jurídicos do Estado em escala local; mas é necessário, igualmente, ter clareza sobre a capacidade da sociedade civil de influenciar o perfil da ação governamental (e não apenas ser influenciada por ela) e colaborar para relativizar e dilatar os limites das forças locais (Estado e movimentos sociais) por meio do estabelecimento de redes de cooperação e de alianças. A organização em rede é imperiosa, inarredável; forças locais deixam de ser apenas locais e se “supralocalizam” se articulam umas com as outras, complementando-se, apoiando-se mutuamente. (SOUZA, 2006, p. 573).

Quanto a Parte II, sobre Necessidades Habitacionais, apenas o PLHIS Simplificado de Califórnia faz referência a um assentamento precário urbano

denominado loteamento irregular. No entanto, não traz a caracterização quanto à condição das unidades habitacionais e a infraestrutura existente na área.

Já o Plano de Jardim Alegre não menciona assentamento precário urbano, referindo-se, contudo, sem maior detalhamento, sobre a existência do Assentamento da Reforma Agrária promovida pelo INCRA, com 550 famílias.

Depreende-se dos Planos analisados nesta pesquisa que não houve aprofundamento de dados para fins de diagnóstico sobre as necessidades habitacionais locais, apontando para descrições inconsistentes capazes de descrever a problemática habitacional dos municípios, revelando um sistema de informação e capacidade técnica municipal deficiente.

Este resultado, entretanto, poderia ser compensado com consultas complementares em sítios eletrônicos oficiais recomendados pelo então Ministério das Cidades, e/ou ainda, em dados secundários, a exemplo do Banco de Dados de Cadastros de Pretendentes e Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais, disponíveis pela COHAPAR aos municípios. Vale dizer, dados esses, a priori, foram alimentados pelos próprios entes municipais.

A apresentação das necessidades habitacionais impacta sobremaneira na elaboração das estratégias de ação, previstas no Plano. Essas deveriam compilar, após o diagnóstico, as intervenções de enfrentamento das necessidades habitacionais locais, com descrição dos programas e previsão orçamentária, bem como os limites e potencialidades do município para esse enfrentamento.

As estratégias de ação e sua coerência quanto aos princípios, diretrizes e objetivos nos Planos analisados não demonstram correspondências de efeito relevante à problemática habitacional, restringindo-se em tópicos sobre a busca por recursos, criação de Secretaria ou Departamento para a política habitacional local e destinação de áreas para construção de unidades habitacionais.

Os conteúdos extraídos dos PLHIS referentes aos princípios e diretrizes demonstram mais a predominância de compilação textual, oriunda das recomendações objetivas de preenchimento do formulário simplificado emitidas pelo Ministério das Cidades, do que efetivamente indicadores que representem a dinâmica urbana local.

No PLHIS de Jardim Alegre, quanto aos objetivos, “aplicar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor do Município para facilitar o acesso a terra urbanizada [...]” apresentam-se pontuados de forma desconexa do

conteúdo do Plano, uma vez que, em seus instrumentos urbanísticos, prenotou-se que o município, no momento da elaboração do Plano, ainda não havia concluído a elaboração do Plano Diretor.

Nessa linha de reflexão, a inconsistência de objetivos descritos nos Planos também fragiliza sua operacionalização, necessitando-se que os mesmos sejam remetidos a regulamentações futuras, as quais dificilmente são concretizadas, já que ultrapassam o meio jurídico e recaem na seara política.

Citamos Villaça (2005, p. 21), que define os planos como “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.”

Dos Planos analisados, o município de Jardim Alegre avança no PLHIS com propostas para programas habitacionais diversificados como Casa Pronta, Lotes Urbanizados e Cesta de Materiais, todos com metas ousadas de “extinguir o déficit habitacional”; tendo como órgão municipal responsável por sua execução, o Departamento de Engenharia e o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

Mais uma vez, observa-se a indicação da responsabilidade pela política habitacional como apêndice da política de assistência social, colocando o Centro de Referência de Assistência Social como um dos seus executores.

A proposta de programas habitacionais descrita no PLHIS de Jardim Alegre apresenta Programas Habitacionais locais como possibilidade de intervenção para a política habitacional municipal. Todavia, demonstra-se contraditória, já que não referenda dados anteriores no tocante às necessidades habitacionais urbanas.

Concomitantemente, o Plano não quantifica e nem aferi a existência de recursos municipais para operacionalização dos mesmos, citando como principal fonte de recurso o governo federal através do FNHIS.

Esse cenário representa um viés perverso do processo de descentralização brasileiro, que segundo Cardoso (2002, p. 117), “privilegia os espaços e administrações que já acumulam maior volume de recursos financeiros, técnicos e administrativos.”

Após a Constituição de 1988, a grande maioria dos pequenos municípios têm como capitalização de recursos para seu orçamento os Fundos de Participação, transferências ou repasses de recursos do Orçamento Geral da União mediante

convênios (CARVALHO, 2000; ROLNIK, 2006). Sob essa lógica, os municípios de pequeno porte são os mais vulneráveis à distribuição de recursos de outras esferas governamentais.

No campo do desenvolvimento urbano, destacam-se ainda as emendas parlamentares ao longo dos anos 1990, de enfoque clientelístico, delimitadas territorialmente por instâncias de poder público e por interesses privados.

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).

O PLHIS Simplificado oportuniza a descrição, por parte do ente municipal, dos limites, potencialidades e estratégias para enfrentamento das necessidades habitacionais levantadas no momento de sua elaboração, porém, não exploradas substancialmente nos Planos analisados.

No Plano Simplificado de Califórnia essas informações fazem referência apenas ao limite institucional administrativo, com enfoque para a inoperância no levantamento da demanda habitacional, superficializando como potencialidade a busca ativa por aquisição de moradias dignas.

O PLHIS Simplificado de Jardim Alegre aponta como limite institucional a inexistência de órgão específico para habitação. Aponta, ainda, para a incapacidade de gestão do FMHIS em financiar ações, atribuindo a esse o fator impeditivo para que o município disponibilize investimentos próprios para habitação.

Destaca-se, assim, como principal estratégia para superação das limitações frente à intervenção das necessidades habitacionais a “criação de uma Secretaria ou Departamento, a qual deve tratar a habitação de forma unificada no município.” (JARDIM ALEGRE. PLHIS SIMPLIFICADO, 2012, p. 8).

Como proposta de planejamento da política habitacional local, o plano deve prever períodos para sua revisão. O PLHIS Simplificado de Califórnia aponta revisão anual e o PLHIS Simplificado de Jardim Alegre, bienal.

Esta pesquisa identificou que apenas o município de Jardim Alegre, por motivação compulsória do Ministério Público Estadual, iniciou, no ano de 2019, a revisão do Plano após sete anos de sua elaboração.

Da síntese apresentada após análise dos Planos Simplificados, é claramente evidenciada em ambos a apropriação burocrática, com vistas ao cumprimento de exigência legal para fins de obtenção de recursos do FNHIS.

Sua aplicabilidade como instrumento de planejamento e estratégia de intervenção frente às necessidades habitacionais locais se apresenta subqualificada em todas as partes do Plano, inclusive pela falta de equipe técnica para sua operacionalização e monitoramento; ficando a mercê da vontade política de gestões municipais.

Os instrumentos legais como Lei de criação do FMHIS e Conselho Gestor encontram-se inexpressivas e ainda inoperantes no âmbito municipal, principalmente quanto a sua premissa de participação popular na sua construção e controle social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se estruturou tendo com embasamento teórico o surgimento das cidades, caracterizando-as para além do espaço territorial como espaços complexos da produção, onde se estabelecem padrões de relações entre classes de poder e dominação, transformando espaços em mercadoria, porém, sem se dissociarem de seu caráter político, econômico e social em cada período histórico no âmbito dessa sociabilidade.

No contexto da cidade moderna, a urbanização emerge apresentando-se de forma particular pelas condições de organização da cidade colônia e, posteriormente, sob a marca da industrialização tardia.

Em cinco décadas, as cidades brasileiras registraram um rápido crescimento populacional, ancoradas por gestões governamentais de caráter patrimonialista e de políticas clientelísticas.

O Brasil é um país de dimensões continentais e heterogêneo, não apenas em seus aspectos socioeconômicos, como também demográfico. Entretanto, ainda não totalmente desvinculado dessa dependência colonial, principalmente, quando identificamos o expressivo número de municípios abaixo de 50 mil habitantes representados por 89% dos seus 5.565 municípios, segundo dados do Censo IBGE/2010.

A exemplo dos argumentos de Castells (2011), a respeito da articulação do fenômeno urbano relacionado à estrutura de uma sociedade, encontra-se nas cidades contemporâneas brasileiras a predominância do misto da gestão e de domínio pelo poder, com fortes resquícios pela primazia do aparelho político administrativo encontrado nas cidades imperiais.

Tais cidades são associadas a elementos constitutivos do período medieval, organizadas por um núcleo de habitação e um mercado, a partir de rotas comerciais, até a contemporaneidade, quando a base do excedente produzido pelo trabalho da terra é evidenciada.

Estes preceitos observados claramente nesta pesquisa expressam a estreita dependência social, econômica e política dos municípios de pequeno porte em relação aos municípios geograficamente localizados em rotas de desenvolvimento.

A Constituição brasileira de 1988 instituiu a descentralização e a municipalização como prerrogativas para se aumentar o papel dos governos e das comunidades locais (SOUZA, 2004). Estas, entretanto, longe de serem uma questão de ordem exclusivamente administrativa, impulsionadas inicialmente pelo governo federal, são questões eminentemente políticas.

A prerrogativa de cumprimento do pacto federativo acaba por convergir em um verdadeiro palco de guerra, com acirrados embates políticos por recursos, com orçamentos que se tornam peças políticas, estreitando relações de dependência econômica dos municípios de pequeno porte aos municípios polos, reverberando na fragilidade das instituições políticas locais, com ações pouco universais.

O descrédito e a inoperância dos instrumentos de planejamento urbano no Brasil, neste estudo, cujo enfoque é o PLHIS Simplificado como proposta de planejamento para a política habitacional local, são enfatizados neste cenário.

Esses apontamentos foram cruciais para as reflexões deste estudo, tendo por centralidade o planejamento e a contribuição do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, no formato Simplificado nos municípios de Califórnia e Jardim Alegre.

Esta pesquisa revelou a frágil condição administrativa e técnica operativa dos municípios, a deficiência de conteúdo para o diagnóstico das necessidades habitacionais locais, bem como a inoperância das estratégias de operacionalização da política habitacional local pela ausência de recursos financeiros dos FMHIS.

Os municípios em questão cumpriram para com a obrigatoriedade de elaboração do PLHIS, optando pelo formato Simplificado proposto pelo Ministério das Cidades, adequando-se à ausência de recursos para elaboração do PLHIS completo; porém, sua elaboração limitou-se a esfera burocrática, desvinculada de uma política urbana mais ampla, desassociado de instrumentos legais municipais, como o Plano Diretor, não se utilizando de dados presentes no próprio PEHIS-PR elaborado em 2012, os quais poderiam ter embasado os Planos locais, já que foram fornecidos pelo ente municipal.

Os aparatos legislativos para a constituição dos Conselhos e dos Fundos de Habitação Local foram contemplados, entretanto, não são suficientes para garantir o funcionamento dos mesmos.

Tanto os Planos, como Decretos de constituição dos Conselhos e dos Fundos não surtiram ecos expressivos em nível local, reduzindo-se a laudas inacessíveis não divulgadas após sua elaboração e, principalmente, não disponibilizadas para o público em arquivos municipais e nem mesmo na página oficial do Ministério das Cidades, atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional.

A participação popular, difundida pela nova proposta da política habitacional nos Planos, revela-se como incipiente e pouco expressiva, reduzindo-se à exposição do instrumento já concluído, demonstrando que a tomada de decisões ainda encontra-se sob o poder de poucos, constatando-se que ainda existe um longo caminho a se percorrer para que a gestão democrática se efetive.

A trajetória de reflexões descritas neste estudo permitiu ultrapassar inicialmente a proposta de análise de sua dimensão instrumental, reverberando sobre ponto central: a frágil, para não dizer, a não efetiva consolidação do Sistema Nacional de Habitação, esvaziada da dimensão política dos Planos, tanto a nível estadual, como municipal, e, atualmente, da esfera federal, já que encerra-se o ano de 2019 sem um posicionamento claro do Governo Federal quanto à condução da Política Habitacional brasileira.

Ressalta-se que a implementação e o monitoramento de um instrumento de planejamento setorial habitacional estão intimamente ligados à sua dimensão política, impulsionados principalmente pela garantia de repasse de recursos para sua implementação, o que se constatou, nesta pesquisa, como prejudicado.

Em 2009, quando o PMCMV ganhou hegemonia sob viés econômico e passou a exercer o papel designado a política habitacional, acirrou-se ainda mais o investimento em cidades com potencial de mercado.

Destarte, é compreensível como o PLHIS, enquanto instrumento de planejamento da política habitacional, tende a se tornar documento formal de cumprimento de exigências legais, não alcançando expressiva dimensão política e operativa local.

Para compreender essa inexpressividade local, é necessário correlacioná-la com a proposta inicial do PLANHAB, a qual objetiva o fortalecimento dos eixos de financiamento e subsídio, arranjos institucionais e estratégias urbanas e fundiárias, estabelecendo-se a cadeia produtiva da construção civil, a estados e municípios, porém, não replicadas aos municípios de pequeno porte.

Isto torna precária tanto a garantia dos investimentos na redução do déficit habitacional, como a articulação da política habitacional com a política urbano-fundiária, porque o direito à cidade como valor de troca prevalece sobre o direito à cidade como valor de uso, ou seja, direito ao acesso aos bens e serviços urbanos de forma universal.

A realidade dos municípios de pequeno porte aponta para um processo de periferização no âmbito da descentralização e municipalização, com forte apelo mercadológico da cidade, tornando-os dependentes de repasse de recursos para encaminhamentos de seus problemas urbanos, dentre eles, a questão habitacional.

Esses apontamentos explicitados nesta pesquisa não devem ser entendidos como justificativas para dar como inatingível a proposta do planejamento da política habitacional em municípios de pequeno porte; ao contrário, devem servir como reflexão de pano de fundo para se repensar estratégias de como intervir nos desafios e limites impostos em nível local, os quais impedem sua implementação.

Para tanto, investir em projetos que efetivamente dialogam com o planejamento local e possuam como estratégia de ação pactos com atores sociais em nível local e estadual são imprescindíveis.

Projetos estes que oportunizem um planejamento capaz de avaliar e aprimorar a política habitacional estadual e local, aprofundando as especificidades territoriais quanto a sua dimensão socioeconômica, remodelando planos de financiamento capazes de atender suas especificidades.

Para tanto, a superação da cultura política do acordo negociado fora da esfera pública deve ser perseguida, aliada à transposição da resistência de órgãos e gestões em mudar procedimentos de trabalho e, principalmente, retomar a discussão sobre a função social da propriedade, para se implementar a habitação de interesse social.

O desafio da intersectorialidade das políticas públicas deve ser pauta constante de análise quando se busca superar críticas, no caso do planejamento urbano brasileiro de experiências de planos inoperantes, concebidos de forma padronizada e burocratizada, divergentes, em sua maioria, das realidades e particularidades de estados e municípios.

É primordial destacar essa questão a interlocução entre os instrumentos de planejamento existentes nos municípios, em específico do Plano Diretor e PLHIS, não apenas para consonância de objetivos, mas para equacionar estratégias de intervenção que encontrem na dimensão política sua expressividade.

A elaboração, e posterior operacionalização, do PLHIS Simplificado nos municípios de Califórnia e Jardim Alegre apresentou como principais limites a capacidade administrativa e técnica, aliados à ausência de recursos financeiros municipais destinados ao desenvolvimento da política habitacional local.

Estes limites não são exclusivos apenas aos municípios pesquisados, conforme defendem Denaldi, Leitão e Akaishi (2011), as quais destacam tratar-se de uma fragilidade na consolidação dos princípios e diretrizes do Plano Nacional de Habitação, em específico, aos municípios de pequeno porte, por não terem sido capazes de promover a capacitação técnica e institucional dos seus entes.

A ação do Ministério das Cidades na oferta de cursos de capacitação promovidos por meio de EAD limitou sua ação estratégica. Esta ação representou mais a cobertura quantitativa para responder a uma estatística de ausência de elaboração do PLHIS, do que efetivamente garantiu um salto institucional qualitativo para os municípios no sentido de aprimoramento da criação de departamentos e ou secretarias voltadas para a política habitacional local.

Prova disto, são os municípios aqui estudados, nos quais os atuais gestores desconhecem os Planos elaborados em gestões anteriores, incumbência essa de ações aos departamentos tidos como responsáveis pela política habitacional, mas que têm como premissa o acompanhamento e execução de obras, ou seja, a produção habitacional como valor de troca.

Outro elemento fundamental que as avaliações apontaram foi o processo de descentralização de competências, desconectado da descentralização e garantias de repasse de recursos para a operacionalização de metas previstas nos Planos Locais, mantendo práticas clientelísticas com arranjos de dependência entre municípios e agentes estaduais e federais que os representem, reforçando a dependência de mediação política entre os entes para repasse de recursos.

A centralidade do tema planejamento, ao final desta pesquisa, junto aos municípios de pequeno porte, chama a atenção para um fator que certamente intensificará uma mobilização e articulação política frente à ameaça de extinção dos municípios abaixo de 5 mil habitantes, segundo a PEC 188/2019, em razão de sua baixa arrecadação.

Vale ressaltar que no Estado do Paraná, dos seus 399 municípios, 100 cidades abaixo de 5 mil habitantes correm o risco de extinção, sendo a Região Norte a mais impactada, com 29 municípios. Em específico, a AMUVI, caso a PEC seja aplicada, será acometida pela extinção de 12 dos seus 26 municípios, ou seja, 46% destes.

Evidenciar a pauta sobre os instrumentos de planejamento urbano, em específico, sobre os instrumentos disponíveis para a política habitacional, salientando de que apesar dos avanços obtidos desde a luta pela reforma urbana, passando pelos marcos regulatórios do Estatuto da Cidade, até a constituição do SNHIS; é oportuno e circunstancial nessa sociabilidade, por ainda não se configurarem em uma política de Estado, ou seja, um permanente desafio.

Aos municípios de pequeno porte, expõem-se como alternativas cabíveis diante das condições objetivas de operacionalização da política habitacional, o fortalecimento técnico das COHABs estaduais, aliadas às Associações dos Municípios, como vias de suporte técnico capacitado de forma contínua para o enfrentamento dessa lacuna governamental entre a exigência legal de elaboração dos instrumentos de planejamento, e a fragilidade institucional dos municípios de pequeno porte em operacionalizar suas estratégias de intervenção, bem como realizar o monitoramento e avaliação de ações.

Isto implica, ainda de forma concatenada, em um planejamento que privilegie o repasse de recursos a médio e longo prazo via consórcios municipais para implantação de programas que atendam às especificidades locais.

Estas considerações não se findam nesta pesquisa. Pelo contrário, o cenário político, social e econômico brasileiro reforçam a indagação sobre o futuro do planejamento urbano e o encaminhamento da política habitacional frente a essa nova configuração.

Certamente, a temática da sustentabilidade e a permanência dos municípios de pequeno porte no âmbito do pacto federativo será objeto de discussões e articulações políticas, inseridas no futuro das políticas sociais, em particular na política habitacional.

Além disso, no futuro, será pertinente investigar como dar-se-ão as relações sociais no âmbito da sociedade brasileira, em específico na operacionalização de políticas sociais, nesse momento ímpar da história.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para a Regularização Fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma Urbana e Gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2017.

AMORIM FILHO, Osvaldo Bueno. **Cidades médias do Brasil**. Belo Horizonte: Revista Geografia e Ensino, v. 3, n. 2. 1984.

AMORIM FILHO, Osvaldo Bueno; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, Thompson Almeida.; SERRA, Rodrigo Valente. **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 1-34.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **O mito da descentralização: mais democratização e eficiência das políticas públicas?** São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 31. 1996.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ – AMP. Disponível em: <http://www.ampr.org.br/>. Acesso em: 12 ago. 2019.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A luta pela terra urbana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma Urbana e Gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2017. p. 71-92.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução RETO, Luiz Antero; PINHEIRO, Augusto. São Paulo: Edições 70, 1977.

BAVA, Silvio Caccia. Dilemas da gestão municipal democrática. In: VALADARES, Lícia Campos; COELHO, Magda (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. 3. ed. São Paulo: Editoria Perspectiva S.A., 1997.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e a democratização**. Barueri: Manole, 2003.

BONDUKI, Nabil (Org.) **A luta pela reforma urbana no Brasil – Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017.

BONDUKI, Nabil (Org.). **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001805136>. Acesso em: 12 set. 2019.

BONDUKI, Nabil. Uma nova estratégia para as cidades. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 12 dez. 2014. Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/12/1561200-nabil-bonduki-uma-nova-estrategia-para-as-idades.shtml>. Acesso em: 19 jun. 2015.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres (Org.). **O processo de pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais**. Ponta Grossa: Revista Emancipação, v. 6, n. 1. 2006.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, D.F., 20 dez. 1979**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 08 set. 2019.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, D.F., 11 jul. 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 12 ago. 2019.

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

BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 15, de 10 de março de 2011. Dispõe sobre a elaboração e a apresentação dos Planos Habitacionais de Interesse Social, de que trata o art. 12, inciso III, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 mar. 2011. Seção 1, p. 31.

_____. Ministério das Cidades. Lei nº 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, 17 jun. 2005. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução nº 2, 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. Seção 1, p. 141-142.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos da Metrópole. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a Política Habitacional**. Brasília, jun. 2012.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Manual de orientação à elaboração do PLHIS Simplificado para municípios com população até 50 mil habitantes**. Brasília, nov. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, dez. 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Habitação. **Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (Lei 11.124/2005)**. Brasília. Disponível em: http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966. Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.F., 9 jan. 1967. Seção 1, p. 310. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59917-30-dezembro-1966-400520-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 08 set. 2019.

_____. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.F., 8 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 08 set. 2019.

CALIFÓRNIA. Decreto nº 157, de 21 de agosto de 2019. Institui o início de funcionamento e nomeia gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Califórnia**,

Califórnia, 2019. Disponível em: <http://www.california.pr.gov.br/>. Acesso em: 18 out. 2019.

CALIFÓRNIA. Decreto nº 159, de 21 de agosto de 2019. Califórnia, 2019. Dispõe sobre a nomeação dos membros do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – CGFMHIS. **Prefeitura Municipal de Califórnia**, Califórnia, 2019. Disponível em: <http://www.california.pr.gov.br/>. Acesso em: 18 out. 2019.

CALIFÓRNIA. Decreto nº 133, de 01 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a nomeação dos membros do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – CGFMHIS. **Prefeitura Municipal de Califórnia**, Califórnia, 2015. Disponível em: <http://www.california.pr.gov.br/>. Acesso em: 18 out. 2019.

CALIFÓRNIA. Lei nº 1.777, de 19 de junho de 2019. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e institui o Conselho Gestor do FMHIS – CGFMHIS. **Prefeitura Municipal de Califórnia**, Califórnia, 2019. Disponível em: <http://www.california.pr.gov.br/>. Acesso em: 18 out. 2019.

CALIFÓRNIA. Lei nº 1.779, de 11 de julho de 2019. Cria e autoriza o Poder Executivo Municipal a promover o empreendimento habitacional em lotes de propriedade do Município e realizar a titulação aos beneficiários finais do âmbito do Programa Municipal de Habitação de Interesse Social 1ª Fase e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Califórnia**, Califórnia, 2019. Disponível em: <http://www.california.pr.gov.br/>. Acesso em: 18 out. 2019.

CALIFÓRNIA. Lei nº 1.324, de 22 de abril de 2010. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e institui o Conselho Gestor do FMHIS – CGFMHIS. **Prefeitura Municipal de Califórnia**, Califórnia, 2010. Disponível em: <http://www.california.pr.gov.br/>. Acesso em: 18 out. 2019.

CALIFÓRNIA. Lei nº 1.682, de 05 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Diretor e ocupação do solo do Município de Califórnia. **Prefeitura Municipal de Califórnia**, Califórnia, 2017. Disponível em: <http://www.california.pr.gov.br/>. Acesso em: 18 out. 2019.

CALIFÓRNIA. Lei Complementar nº 001, de 30 de julho de 2015. Dispõe sobre o Plano Diretor e ocupação do solo do Município de Califórnia. **Prefeitura Municipal de Califórnia**, Califórnia, 2015. Disponível em: <http://www.california.pr.gov.br/>. Acesso em: 18 out. 2019.

CALIFÓRNIA. Plano Local de Habitação de Interesse Social, modalidade Simplificado. **Prefeitura Municipal de Califórnia**, Califórnia, 2010.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2009.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. **Panorama da Municipalização da Política habitacional em pequenos municípios de Minas Gerais**. Revista Brasileira de Estudos urbanos e regionais, Viçosa, Minas Gerais, v. 12, n. 1, mai. 2010. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/234>. Acesso em: 12 dez. 2019.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 4. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra LTDA, 2011.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel Henri; LAPERRIERE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Trad. Ana Cristina Nasser, Petrópolis: Vozes, 2008.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Editora Ática, 2000.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná – PEHIS-PR**. Curitiba, 2012.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ. **Sistema de Informação sobre Necessidades Habitacionais no Paraná**. Disponível em: www.cohapar.pr.gov.br. Acesso em: 15 ago. 2019.

COMPANHIA MELHORAMENTOS NORTE DO PARANÁ. **Colonização e desenvolvimento do Norte do Paraná**. Publicação comemorativa do cinquentenário da C.M.N.P, São Paulo: Edanee, 1975.

COLNAGHI, Maria Cristina. O processo político de ocupação do Sudoeste. In PAZ, Francisco (Org). **Cenários de economia e política – Paraná**. Curitiba: Prephacio, 1991.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Política Nacional de Habitação: o atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os municípios brasileiros. **Estudos Técnicos**, Brasília, v. 3, jul. 2010. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%203%20%2013.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 04 set. 2019.

CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. **Obliterações do direito à moradia na política habitacional de interesse social no município de Londrina – PR**. 2015. 292f. Tese de Doutorado em Serviço Social e Política Social (Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Natureza e cidade na periferia: ampliando o direito à cidade. In COSTA, Magela Geraldo; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (organizadores). **Teorias e práticas urbanas**. Condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

DENALDI, Rosana; LEITÃO, Karina; AKAISHI, ANA Gabriela. O Recente Processo de Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: limitações e perspectivas. **In: XIV Encontro Nacional da ANPUR**, 2011, Rio de Janeiro. p.1-20. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281465555_O_Recente_Processo_de_Elaboracao_de_Planos_Locais_de_Habitacao_de_Interesse_Social_no_Brasil_Limitacoes_e_Perspectivas. Acesso em: 12 set. 2019.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução B.A. Schumann. Ed. José Paulo Netto. São Paulo: Boitempo, 2008.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução Nélio Schneider. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2012.

FARIA, José Henrique de. **Gestão participativa: relações de poder e de trabalho nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2009.

FERREIRA, João Setter Whitaker. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. **Curso à distância**. Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Aula I. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FERREIRA, João Setter Whitaker; UEMURA, Margareth Matiko. Política Urbana: ações integradas de urbanização e assentamentos precários. **Curso a distância**. Módulo I. Disciplina II. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação: entre autopatia e o mercado**. 2014. 292f. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. p. 45-47.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008. p. 50-51.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Anieres Barbosa; SILVA, Valdenido Pedro. Política habitacional e urbanização no Brasil. **Scripta Nova. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales**, Barcelona: Universidad de Barcelona, v. VII, n. 146, ago. 2003. Disponível em: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(083).htm). Acesso em: out. 2012.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1973.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index?dados=8. Acesso em: 20 set. 2019.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Nota de divulgação do PIB Paraná – resultados do primeiro trimestre de 2019**. Disponível em: ipardes.gov.br/pdf/pib_tri/nota_de_divulgacao.pdf. Acesso em: ago. 2019.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Perfil do Estado do Paraná**. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=1000&btOk=ok. Acesso em: 10 ago. 2019.

JARDIM ALEGRE. Decreto nº 047, de 11 de abril de 2011. Dispõe sobre a composição do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – CGFMHIS e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Jardim Alegre**, Jardim Alegre, 2011. Disponível em: <https://www.jardimalegre.pr.gov.br/>. Acesso em: 27 out. 2019.

JARDIM ALEGRE. Lei nº 111, de 13 de abril de 2011. Altera a Lei Municipal nº 173/2008 e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Jardim Alegre**, Jardim Alegre, 2011. Disponível em: <https://www.jardimalegre.pr.gov.br/>. Acesso em: 27 out. 2019.

JARDIM ALEGRE. Lei nº 284, de 15 de dezembro de 2012. Cria o Plano Diretor do Município de Jardim Alegre. **Prefeitura Municipal de Jardim Alegre**, Jardim Alegre, 2012. Disponível em: <https://www.jardimalegre.pr.gov.br/>. Acesso em: 27 out. 2019.

JARDIM ALEGRE. Lei nº 173, de 07 de maio de 2008. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e institui o Conselho Gestor do FMHIS e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Jardim Alegre**, Jardim Alegre, 2008. Disponível em: <https://www.jardimalegre.pr.gov.br/>. Acesso em: 27 out. 2019.

JARDIM ALEGRE. Plano Local de Habitação de Interesse Social, modalidade Simplificado. **Prefeitura Municipal de Jardim Alegre**, Jardim Alegre, 2012.

JARDIM ALEGRE. Portaria nº 115, de 07 de abril de 2017. Altera o Decreto nº 047/2011 de 11/04/2011 que dispõe sobre a composição do Conselho Gestor do FMHIS e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Jardim Alegre**, Jardim Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.jardimalegre.pr.gov.br/>. Acesso em: 27 out. 2019.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. A Descentralização e a Reforma do Aparato Estatal em Saúde. **Ciências Sociais e Saúde**. São Paulo: Editora Hucitec. Abrasco, 1997.

LACOSTE, Yves. **Dicionário de Geografia**. Lisboa: Teorema, 2005

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. 2. ed.. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.

LIPIETZ, Alan. **O Capital e seu Espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LUKÁCS, György. **O jovem Marx e outros escritos de filosofia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2 ed. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1982. p. 71-93.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos do IPPU**, Rio de Janeiro, n. 1 e 2, ano XI, p. 113-130, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, fev. 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã (1846)**. São Paulo: Moraes, 1984.

MATOS, Carolina. Urbanização atinge a maior taxa da história, mostra Censo. **Folha.com**, Rio de Janeiro, 29 abr. 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/908759-urbanizacao-atinge-a-maior-taxa-da-historia-mostra-censo.shtml>. Acesso em: 15 fev. 2012.

MÜLLER, Nice Lecocq. Contribuição ao estudo do Norte do Paraná. **Revista Geografia, Londrina**, v.10, n.1, p. 89-118. jan/jun. 2001.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. 4. ed. São Paulo: Editora Martins Fortes, 1998.

NAKANO, Anderson Kazuo O planejamento e a gestão territorial no Brasil: entre o tecnocratismo e o direito à cidade. In: KOGA, Dirce; FÁVERO, Eunice; GANEV, Eliane. **Cidades e questões sociais**. São Paulo: Terracota, 2009. p. 53-68.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. **Temporalis**, Brasília, n. 3, 2. ed. jan/jul. 2004.

NYGAARD, Paulo Dieter. **Planos Diretores de cidades. Discutindo sua base doutrinária.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Petrópolis: Vozes, 2007.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática.** 2. ed. São Paulo: Papirus, 1997.

PARANÁ. Ministério Público do Paraná. Nota Técnica nº 01/2014. **Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo.** Paraná, 2014. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=20>. Acesso em: 14 set. 2019.

PARANÁ. **Emancipação política do Paraná.** Disponível em: <http://www.museuparanaense.pr.gov.br/arquivos/File/Banestado61anos/AemancipacaoPoliticoParana.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.

PARANÁ. Lei Estadual nº 15. 229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. **Diário Oficial do Estado nº 7276.** Curitiba, Paraná, 26 jul. 2006. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>. Acesso em: 17 jul. 2019.

PAZ, Rosângela Dias de Oliveira da; TABOADA, Kleyd Junqueira. Cidades, desigualdades e territórios. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social.** Brasília: Ministério das Cidades, 2010, p. 25-40.

PEREIRA, Rodrigo Mendes. **Dilemas da Gestão Pública Habitacional: entre a gestão democrática e justa e a lógica financeira e privada, no contexto da cidade de Jundiaí-SP.** Jundiaí, São Paulo: Editoria In House, 2016.

PORTELINHA, Doroteia Kovalczuk. Geografia em escala local: um estudo de caso do município de Califórnia. In: **Geografia em múltiplas escalas do local ao global.** Secretaria de Estado da Educação. Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE. Paraná, fev. 2008. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/87-2.pdf>. Acesso em: 20 de dez. 2019.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: (Org.) RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JR. Orlando Alves.

As metrópoles e a questão brasileira. Rio de Janeiro: Editora Revan, Fase, 2007. p. 21-50.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Metrópoles, reforma urbana e desenvolvimento regional. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Reforma Urbana e Gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2017.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. In: Espaço & Debates: cidade brasileira, século XX. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, n. 37, ano XIV, p. 77-89.1994.

ROCHA, Alberto Alves; SOUZA, Edson Belo Clemente de. As inter-relações econômicas no Paraná e novas regionalizações. **Terr@Plural**, Ponta Grossa, v.13, n.1, p. 73-92. jan./abr. 2019. Disponível em: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Winxp/Meus%20documentos/Downloads/12240-209209216571-1-PB%20\(3\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Winxp/Meus%20documentos/Downloads/12240-209209216571-1-PB%20(3).pdf). Acesso em: 15 ago. 2019.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras.** São Paulo: Contexto, 2003.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 2009.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JR. Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana.** São Paulo: Caderno Pólis 4, 2001.

ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de; SANTOS JR, Orlando Alves dos. (Org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, Porto Alegre: ADVOCEF, v.1, n.13, p. 123-158. 2011.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. (1999), Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. In: **Texto para discussão nº 654.** Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

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

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

SANTOS JR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades: IPPUR; UFRJ, 2011.

SANTOS JR Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Cláudio. Introdução. In: SANTOS JR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades: IPPUR; UFRJ, 2011.

SAULE JR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SAULE JR. Nelson; UZZO Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **Cidades para todos**. Experiências – Marco Legal. 2012. p. 259-270. Disponível em:<http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SERRA, Elpídio. A colonização empresarial e a repartição da terra agrícola no Paraná moderno. **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 11, n.1, p. 49-59. dez. 1993.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SINGER, Paul Israel. **Economia política da urbanização**. 14. ed. São Paulo: Contexto, 1998.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade – UFRGS, L & PM, 1983.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo em perspectiva. 18(2): p. 27-41, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a agora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 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**. 2005. 381f. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

TRZCINSKI, Clarete. **Método de avaliação da execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social em municípios de pequeno porte**. 2014. 184f.

Tese de Doutorado em Engenharia (Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

UEMURA, Magareth Matiko. Seminário temático. **Desenvolvimento Institucional na Política de Habitação**. Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social. Ago. 2011.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 7 ago. 2005. Disponível em: www.flaviovillaca.arq.br. Acesso em 14 jan. 2017.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano: desafios para a gestão urbana e para o enfrentamento da questão social. In: BAENINGER, Rosana. (Org.). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: UNICAMP, 2010. p. 79-88.

WESTPHALEN, Cecília Maria. Nota prévia ao estudo da ocupação da terra no Paraná Moderno. **Boletim da Universidade Federal do Paraná - Departamento de História**. Curitiba, Paraná, n. 7, 1968. Disponível em: <https://ihgb.org.br/pesquisa/hemeroteca/artigos-de-periodicos/item/79319-nota-pr%C3%A9via-ao-estudo-da-ocupa%C3%A7%C3%A3o-da-terra-no-paran%C3%A1-moderno.html>. Acesso em: 05 set. 2019.