

An aerial photograph of a city, likely Rio de Janeiro, showing a dense urban landscape with buildings, trees, and a winding road. A semi-transparent green overlay covers the entire image, with white text boxes and a green bar at the bottom.

NOVOS RUMOS PARA AS CIDADES:

REFLEXÕES NECESSÁRIAS PARA A

REVISÃO PLANOS DIRETORES

31 01
MAIO JUNHO

AUDITÓRIO MONDERCIL PAULO DE MORAES
AV. AURELIANO DE FIGUEIREDO PINTO, 80

PROGRAMAÇÃO

PLANO DIRETOR E POLÍTICAS HABITACIONAIS
DR^a LEDA VELLOSO BUONFIGLIO (FURG)

- Qual o real alcance de uma política habitacional federal em mais de 5.000 municípios?
- Quais as condições de rebatimento ou enraizamento da política federal em nível local ?
- Quais as condições para a política se implantar?
- Qual o papel do planejamento e qual o papel da gestão local nesse processo?

- **1ª questão** articulação entre duas escalas da **política habitacional**:

política federal



à gestão local

Município se tornou **escala de rebatimento da política** urbana federal

2ª questão articulação entre a gestão da política local e a produção do espaço no território municipal; ou seja, trata-se de uma política social e territorial



a gestão (local) não se limita à aplicação do recurso descentralizado da União;

A gestão incide nos processos produtivos do espaço (sob as forças e leis do mercado local)

condições locais para a política se enraizar no território

alcance da política habitacional

papel da gestão

Capacidade de gestão - conjunto de possibilidades ou limitações de ordem estrutural (institucional, técnica e política) compete ao município implantar, executar e dar as condições técnicas, jurídicas, urbanísticas e fundiárias. A política estatal é um exercício de racionalidade com capacidade de objetividade e seletividade na definição de interesses, tomando esses termos emprestados de C. Offe (1984), tal exercício – cercado de critérios, parâmetros, opções de inclusão e exclusão – não escapa à ação social concreta que é condicionada por mecanismos individuais e coletivos.

Retrato gestão municipal de habitação- condições de reatamento

- Pesquisa de Informações Básicas Municipais (**MUNIC: 2009; 2011; 2013 E 2015**)
- **PEHIS RS (2012)**
- **QUESTIONÁRIO COM GESTORES MUNICIPAIS DO RS - 2014**

- Os dados de 2011 – ESTRUTURA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
- 3.995 municípios brasileiros com alguma estrutura
- 774 Secretarias afins (em conjunto com outras políticas);
- **2.498 Setores específicos (subordinados a outras Secretarias aproximadamente 44%);**
- 243 Secretaria municipal exclusiva (4%)
- **1.569 sem qualquer estrutura (aproximadamente 28%)**

A partir de 2009

- **Brasil** - Movimento de institucionalização de um órgão específico da política habitacional municipal () = aumento de secretarias afins e setores.
- **RS - Reestruturação de órgãos específicos ***
- **MUNIC 2009:** 129 municípios s/estrutura específica (26%),
- em **2011:** 9% (47) (indução desde 2005 com o SNHIS / PAC 2007 / MCMV 2009)
- **Reforça as duas escalas da política habitacional p/ rebatimento**

Tabela 1 - Existência de Estrutura na Área de Habitação – MUNIC Brasil –

2009 - 2011

→ Bastante relação com o MCMV

Secretaria municipal conforme sua organização	Municípios e sua estrutura na área de habitação em 2009	Municípios e sua estrutura na área de habitação em 2011
Secretaria municipal exclusiva	226	243
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	604	774
Setor subordinado à outra secretaria	2393	2498
Setor subordinado diretamente à chefia do executivo	463	441
Órgão da administração indireta	37	39
Não possui estrutura específica	1841	1569
Total de municípios brasileiros	5.565	

Fonte: MUNIC (2009; 2011). Tabelas 74 e 76 - adaptado.

Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Institucionalização de órgãos da gestão pública pós MCMV Reduz numero de municípios sem estrutura; mas ainda é um numero elevado sem)
 - Poucas secretarias exclusivas; principal é setor subordinado a outra secretaria : departamentos

Tabela 2 - Existência de Estrutura na Area de Habitação – RS / 2009 – 2014

Secretaria municipal conforme sua organização	MUNIC 2009	MUNIC 2011	PEHIS 2011/2012
Secretaria municipal exclusiva	23	24	45
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	112	144	168*
Setor subordinado à outra secretaria	216	261	
Setor subordinado diretamente à chefia do executivo	14	19	-
Órgão da administração indireta	2	1	-
Não possui estrutura específica	129	47	-
Universo total de municípios	496		213

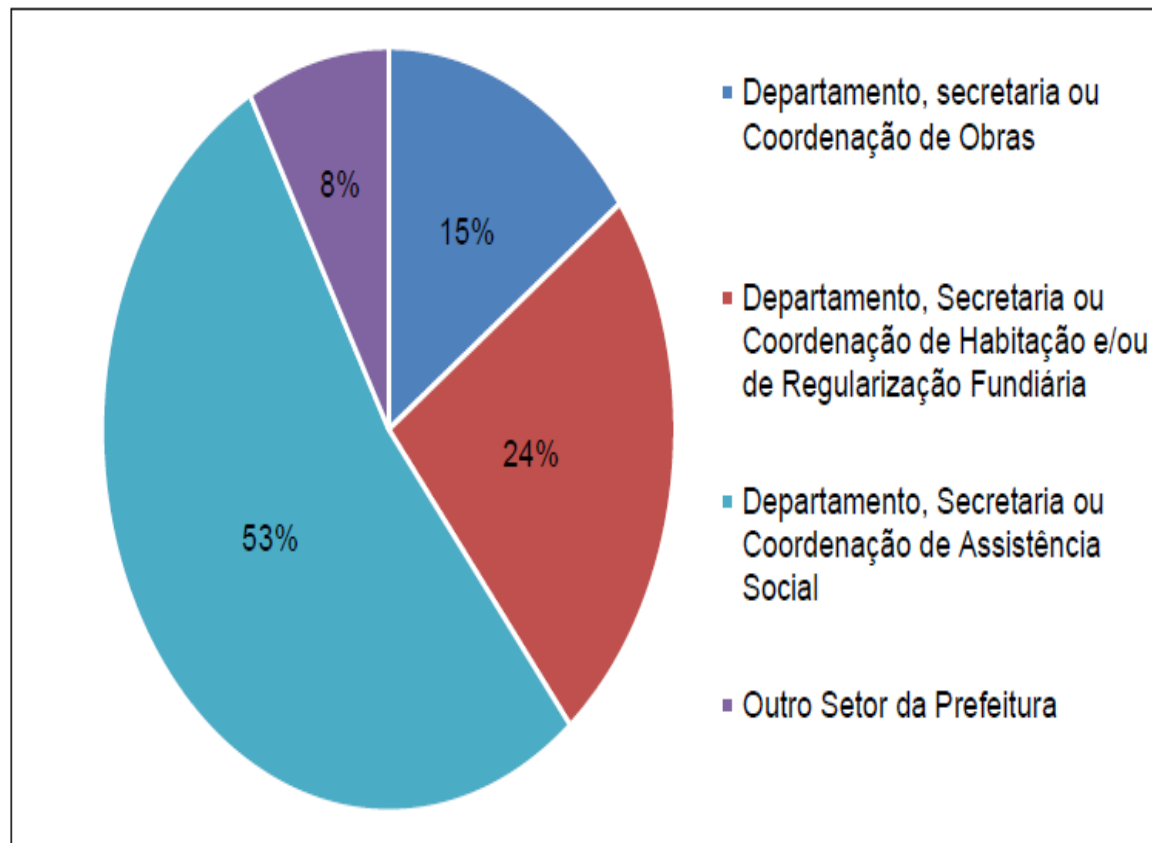
Mesma tendência

Institucionalização de órgãos da gestão pública; reduz numero de municípios sem estrutura
Poucas secretarias exclusivas; principal é setor subordinado a outra secretaria : departamentos

* Não se distingue no PEHIS a questão hierárquica, se o órgão é uma Secretaria ou um Setor, Departamento ou Coordenação subordinado à outra Secretaria.

Fonte: Tabela 98 (MUNIC, 2009); Tabela X (MUNIC, 2011); dados PEHIS (2012) / LATUS CONSULTORIA – adaptado.

Gráfico 02 – Órgão do Município responsável pelo tema habitacional



Fonte: PEHIS/RS (2012), LATUS CONSULTORIA.

Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

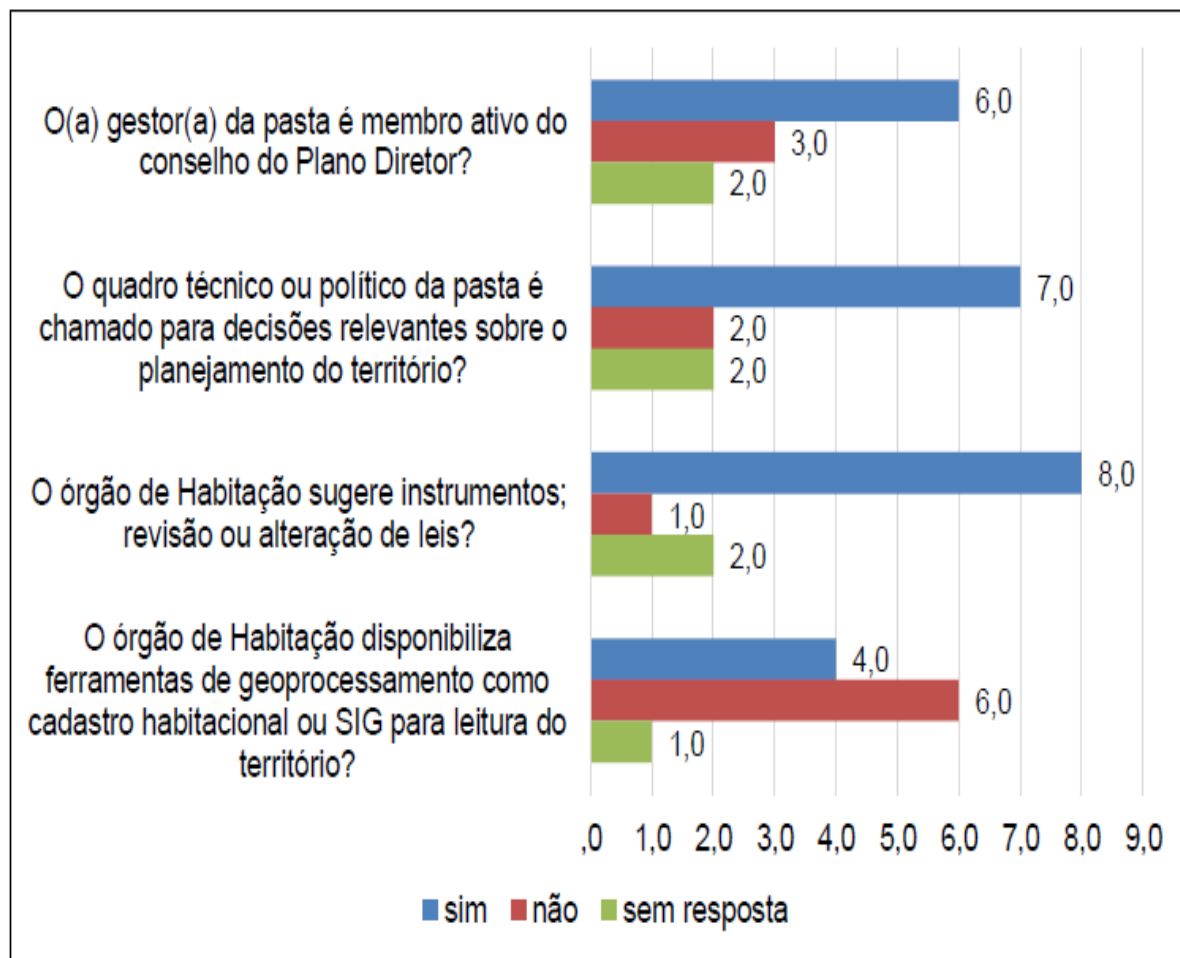
Onde está esse departamento? Ligado, atrelado a qual órgão?

53% Departamento de A.S

Não se nega a relevância da assistência social na política urbana, reforçando o papel de uma equipe integrada de assistentes sociais que atuem conjuntamente.

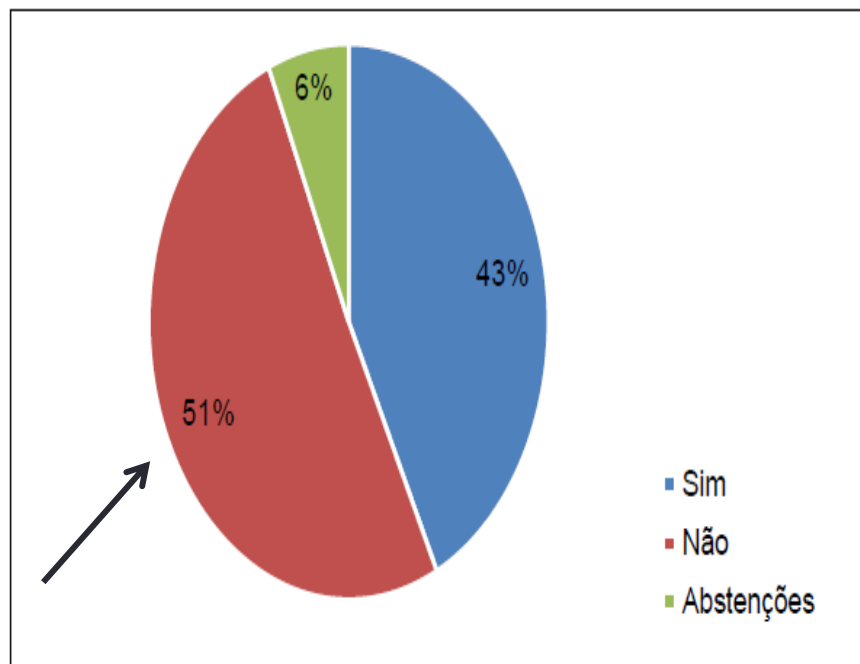
Contudo, a demanda social a ser enquadrada em um novo empreendimento municipal é apenas um aspecto da política da produção habitacional. Seriam essas estruturas funcionais à política habitacional sócio-territorial? É preciso assumir competências socioterritoriais/ condução de processos produtivos espaciais

Gráfico 08 - De que maneira o órgão habitacional pauta o planejamento do território municipal?



Como pode haver uma secretaria de habitação que existe sem pautar o planejamento urbano municipal, no sentido de não se fazer presente num conselho do plano diretor se o empreendimento vai chegar em algum pedaço da cidade definido/ marcado no PD?

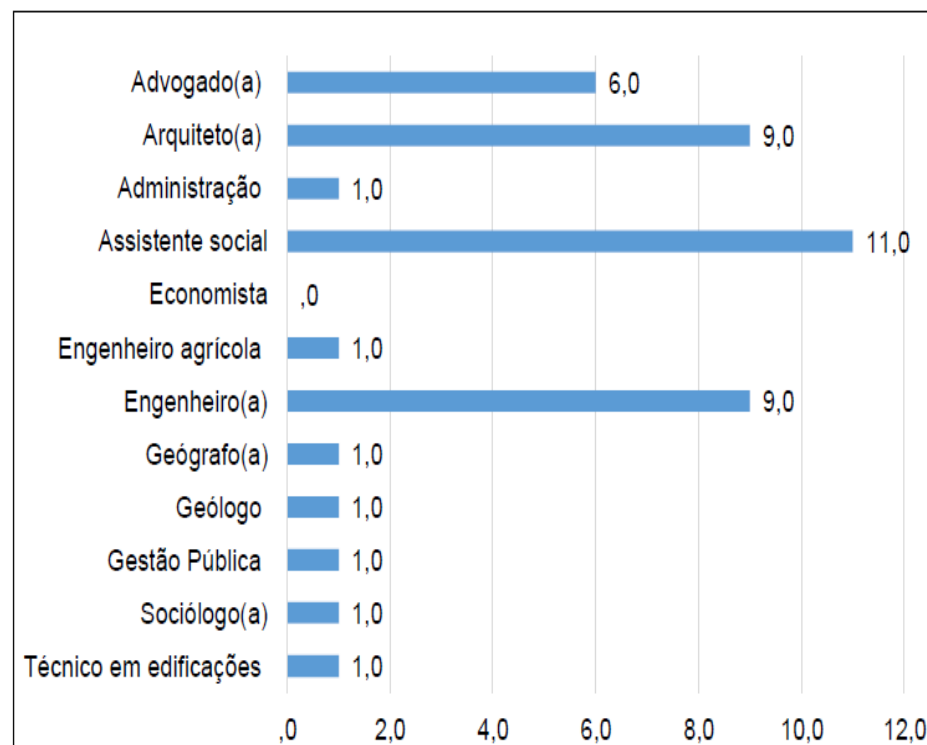
Gráfico 09 - Existência de quadro(s) técnico(s) efetivo(s) no órgão de habitação



Fonte: PEHIS (2012).

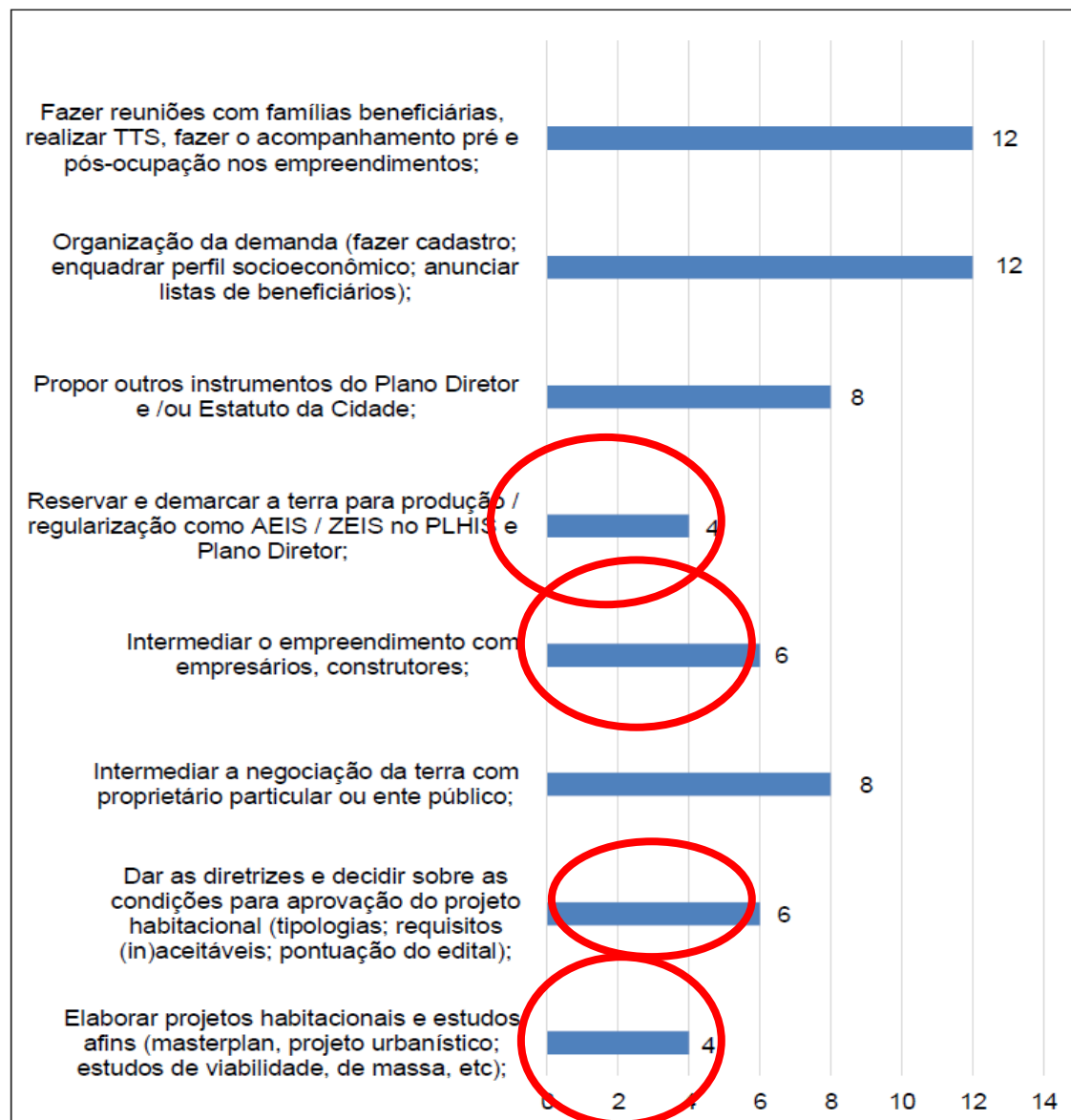
Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014)

Gráfico 10 - Equipe técnica de funcionários e suas respectivas áreas de atuação em Secretarias de Habitação (ou órgão relacionado)



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014) – baseado no questionário aplicado.

Gráfico 07 – Quais as atribuições que competem às Secretarias Municipais de Habitação (ou órgão relacionado)?



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014) – baseado no questionário aplicado.

E quais atribuições seriam afinal a de um órgão de habitação?

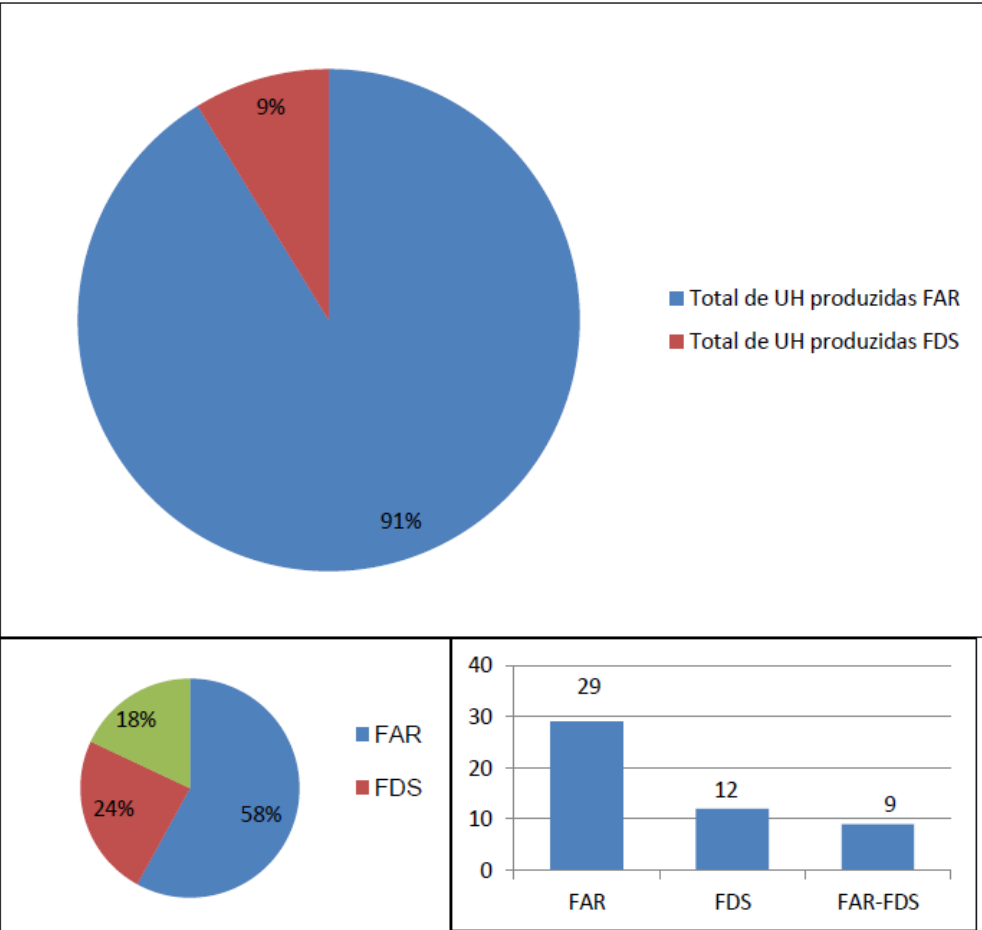
Pautar uma política territorial não é o foco, não é prioridade, não é a atribuição principal.

Como um órgão da política urbana e habitacional pode se aliar do processo de negociação e intermediação da produção do espaço urbano? A política urbana de habitação não pode estar apenas vinculada a um processo meramente econômico de agentes do mercado, onde a gestão pactua acriticamente mas é, antes, parte fundamental e estruturante de uma política de produção e intervenção do território, e, portanto, atrelada ao planejamento da cidade.

Ressalva....

- A crítica que apontamos quanto à inexistência de uma estrutura municipal de habitação que faça frente aos processos produtivos do espaço, que paute e dialogue com o planejamento integral do território (junto com outras políticas territoriais), atrelada ao PD, não se encerra no horizonte tacanho de reprodução sistemática e acrítica de empreendimentos.
- Por ser instância relevante da política urbana, se pressupõe uma estrutura tal seja para o rebatimento da política federal (descentralizando recursos e políticas) mas principalmente num horizonte de autonomia real da escala municipal com programas próprios em diversas modalidades de intervenções no espaço urbano.

Gráfico 20 – Porcentagem de municípios selecionados por modalidade de empreendimento: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e intersecção FAR-FDS. Produção do MCMV Faixa I no Estado do Rio Grande do Sul

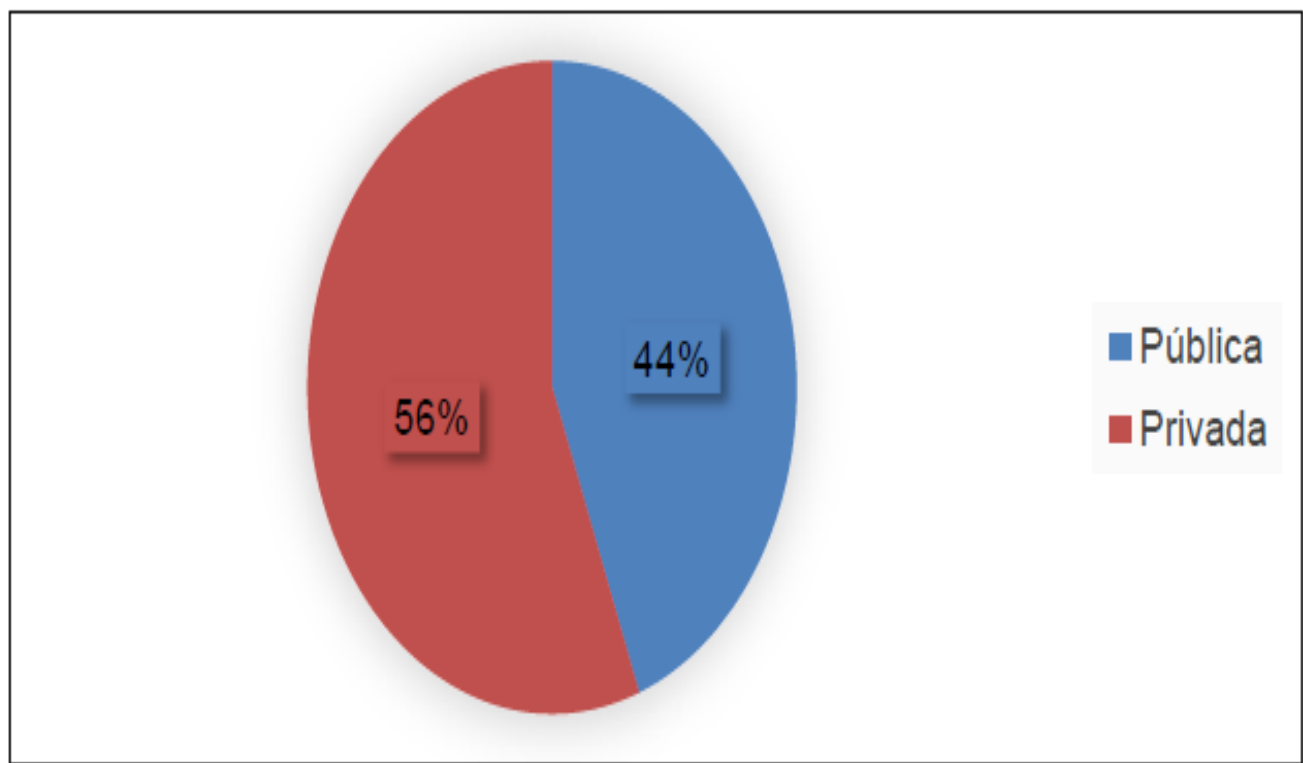


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados cedidos pelas Gerências Executivas de Habitação (GIHAB) - Caixa Econômica Federal (CEF) – Secretaria Nacional da Habitação (SNH)/Departamento de Habitação (DHAB)/Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

E os agentes da produção do espaço? A quem compete intermediar com mercado, empresários, agentes públicos e entidades?
Disputa por recursos e pela forma de produção da cidade
O que esse resultado expressa?
Que municípios rebateram / enraizaram o MCMV Entidades?

Em tempos de MCMV

Gráfico 21 – Empreendimentos do PMCMV em terras públicas e privadas



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

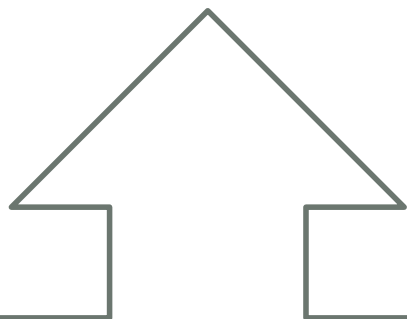
E a terra no MCMV?
Esse grande estoque de terra que foi mobilizado?
A quem compete deliberar?
Destinar?
Preparar?
Demarcar?
Antes do enraizamento de uma política necessária/territorial?

Quadro 19 – Roteiro de ação da gestão municipal no PMCMV

ROTEIRO DE AÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL PARA MCMV TERRA PRIVADA	ROTEIRO DE AÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL PARA MCMV TERRA PÚBLICA
Intermediar a negociação da terra com proprietário particular, construtores, empresários e/ou vendedores de projetos (FAR) e/ou cooperativas (FDS).	Desapropriar terra privada ou disponibilizar terra pública. No caso de ser terra estadual ou da União, intermediar a negociação.
Reservar e demarcar a terra como AEIS/ZEIS no Plano Diretor.	
Intermediar o empreendimento com os agentes da construção: as empresas (FAR) ou cooperativas (FDS). Dar as diretrizes urbanísticas e decidir sobre as condições para aprovação do projeto habitacional (tipologias; requisitos (in)aceitáveis).	
	Preparar edital de chamamento para as áreas (com pontuação).
Analisar os projetos habitacionais e estudos afins (<i>masterplan</i> , projeto urbanístico; estudos de viabilidade, de massa, etc.).	Elaborar ou analisar os projetos habitacionais e estudos afins (<i>masterplan</i> , projeto urbanístico; estudos de viabilidade, de massa, etc.).
Organizar/Atualizar Cadastro Municipal (FAR) Inscrever e selecionar a demanda do cadastro municipal (FAR) Cadastrar a demanda no CADÚNICO Encaminhar demanda à Caixa econômica Federal Divulgar lista com a demanda do cadastro municipal (FAR) Promover reuniões e Audiências Públicas no caso da demanda do cadastro municipal (FAR)	

Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

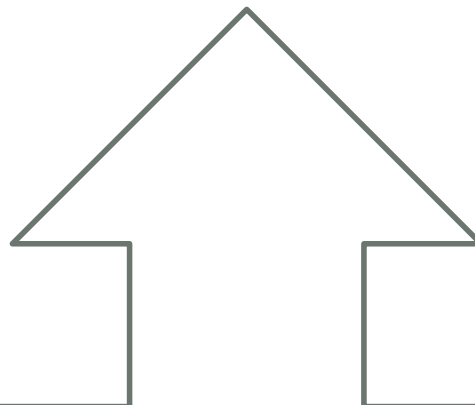
roteiros da gestão pública



Gestão da Política social – tratamento /preparação da demanda habitacional

1. **enquadramento do perfil (Faixa 1) por critérios**
2. **Critérios adicionais (municipais)**
3. **Construção / atualização do cadastro social;**
4. **reuniões com beneficiários**
5. **TTS**

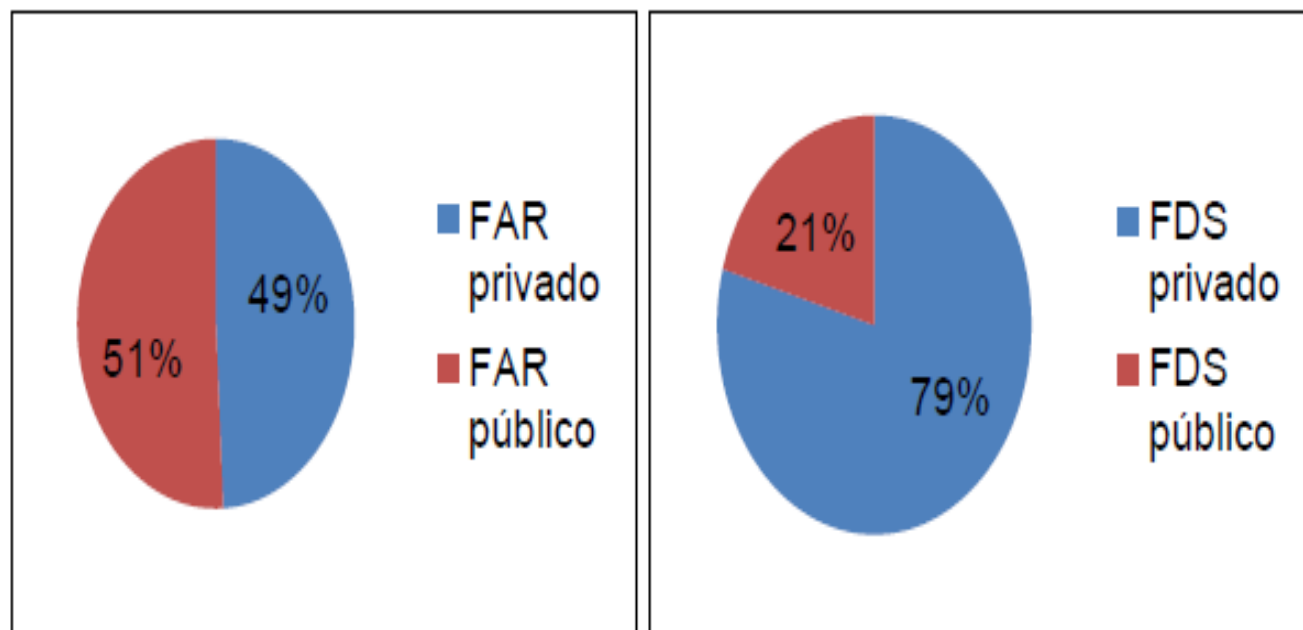
**no caso do MCMV Entidades/FDS
atribuição da(s) cooperativa(s).**



Gestão da Política sócio-territorial – tratamento e preparação da terra / demais aspectos à montante da construção do empreendimento

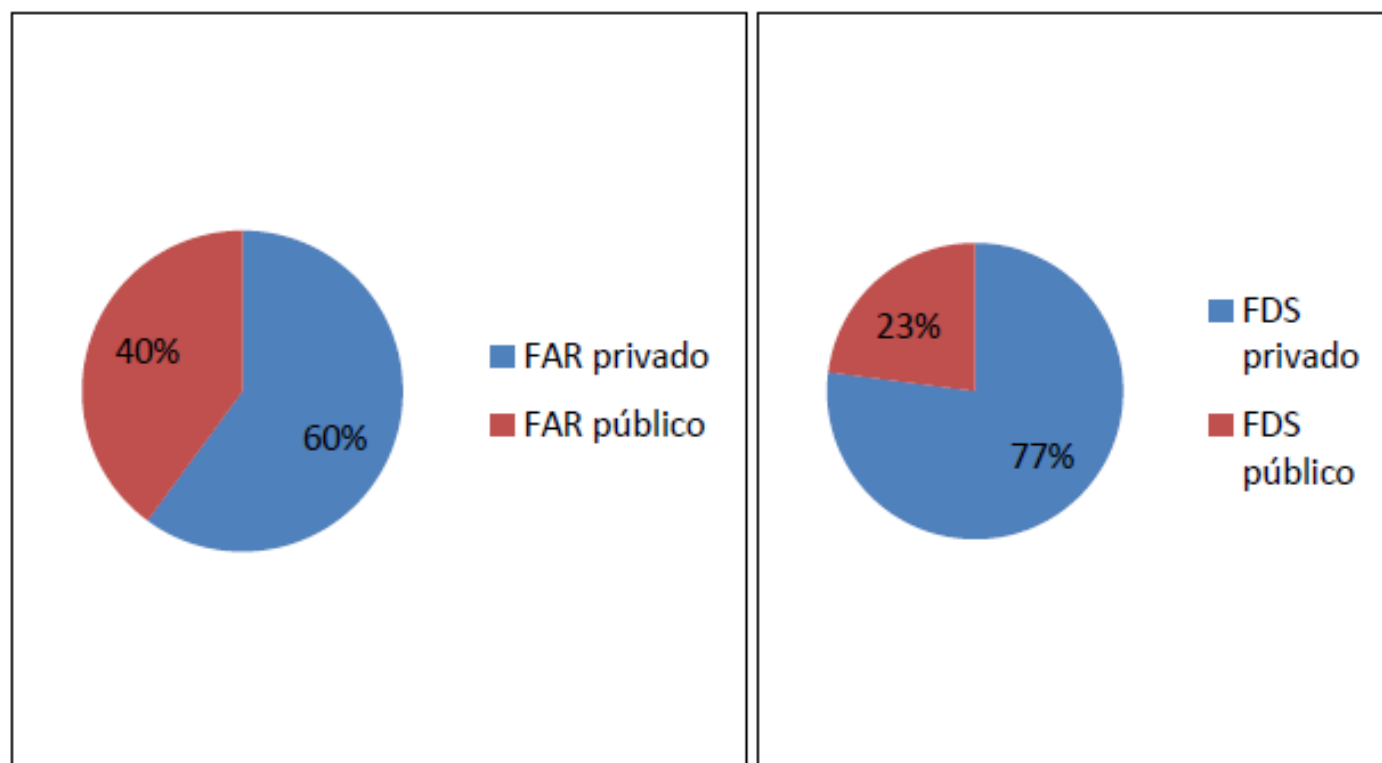
1. **Localização da terra (definição/demarcação da terra destinação de terra pública, vazios urbanos)**
2. **Editais de chamamento com parâmetros ; critérios**
3. **Reuniões com construtores/ empresas e/ou entidades**
4. **Reuniões com a CEF**
5. **Formulação e concepção do projeto: a tipologia, o porte, o padrão construtivo, a tecnologia empregada e no Estudo de Viabilidade Urbana (EVU) do empreendimento**

Gráfico 22 – Número de empreendimentos produzidos pelo MCMV Empresa/FAR e por Entidades/FDS por tipo de terra



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

Gráfico 23 – Número de unidades habitacionais produzidas pelo MCMV Empresa/
FAR e pelo MCMV Entidades/FDS por tipo de terra



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014).

Papel da gestão

- Com o MCMV, notou-se a “perda de ordem política no debate sobre a produção da cidade” (SHIMBO). Essa perda da ordem política nos leva ao questionamento dos papéis e níveis de atuação da gestão municipal na condução do processo de produção espacial do território.

Papel da gestão

Papel

**Coordenador
ou facilitador**
Só aprovar
empreendimentos
recorre pontualmente
às instâncias
normativas e/ou
deliberativas, como o
Conselho do Plano
Diretor para alteração
de perímetro e/ou de
zoneamento.

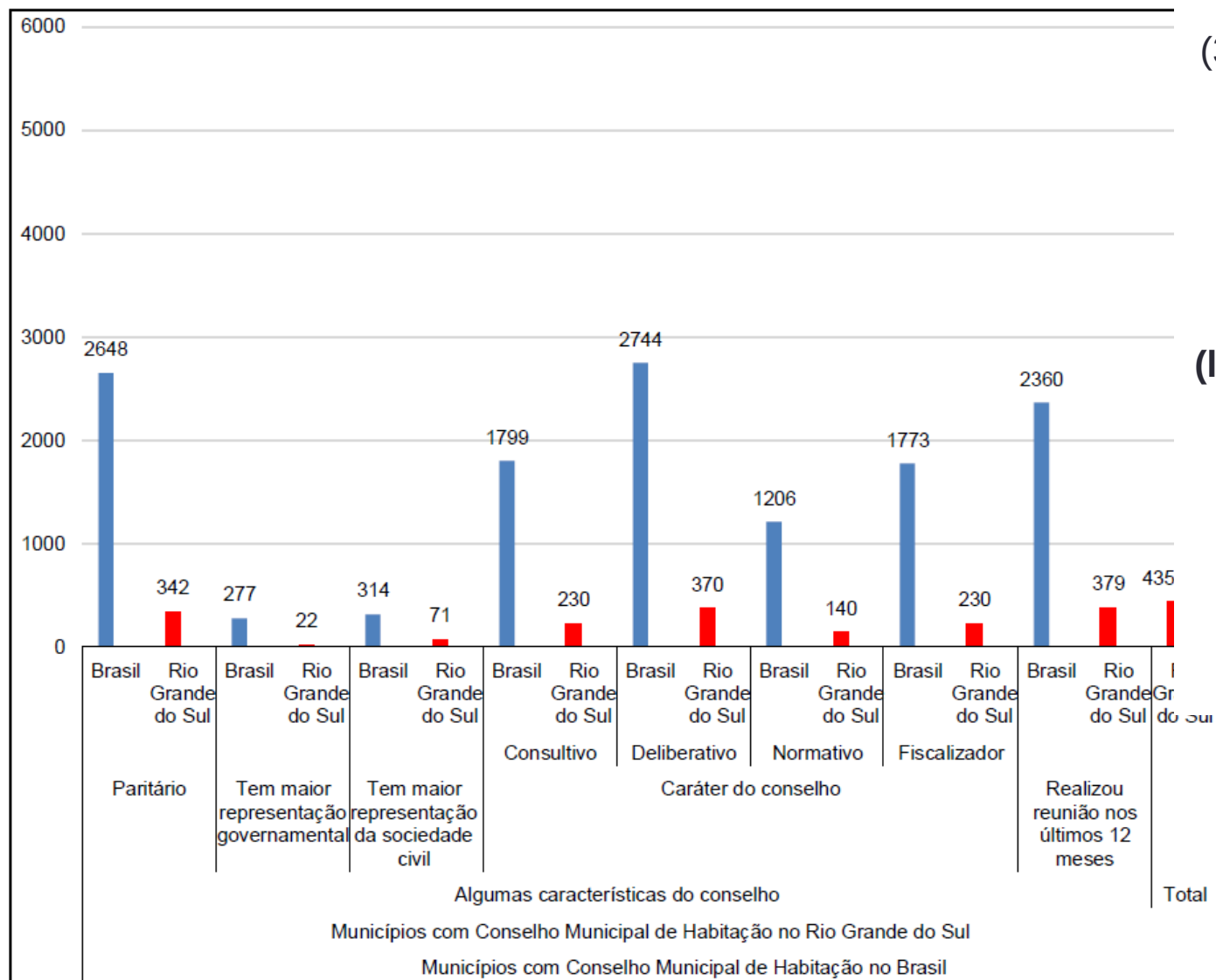
Papel

**Articulador
Protagonista**
Pautar e deliberar sobre a terra e
empreendimentos
Equipe: capaz pontuar parâmetros
exigentes para um bom edital de
chamamento aos construtores;
conhecimento sobre os avanços e
limitações de tecnologias novas
Não ignorar o acervo de
experiências positivas e negativas
em sua região.

O protagonismo na gestão não advém do caráter pessoal ou de um comportamento moral, mas do conhecimento de causa, a saber, da política urbana

Gráfico 12 - Existência de Conselho Municipal de Habitação e suas características

Brasil e RS / MUNIC



A grande maioria dos municípios que possuem conselhos (3.240), de acordo com a MUNIC, possui **representação paritária (2.648 avanço)**; a sociedade civil **detém maior representação (ligeiramente superior à maior representação governamental)**, continua reduzido seu universo: em apenas 314 municípios (9%) e no RS 71.

o alcance da política urbana habitacional em outras arenas de luta

Arenas de luta = o Estado, para Poulantzas, é uma “arena de lutas” onde se inscrevem e se condensam as lutas de classe. Poulantzas é fundamental para visualizar as classes populares e suas lutas na arena política. Ao Estado cabe, portanto, uma função de organização e mediação das classes sociais em disputa, o que termina em constituir uma unidade conflitual de aliança de poder. As políticas públicas devem constituir uma esfera pública mais ampla, ambientes de disputa, de conflitos com a maior participação de agentes sociais ampliando a dimensão estritamente estatal.

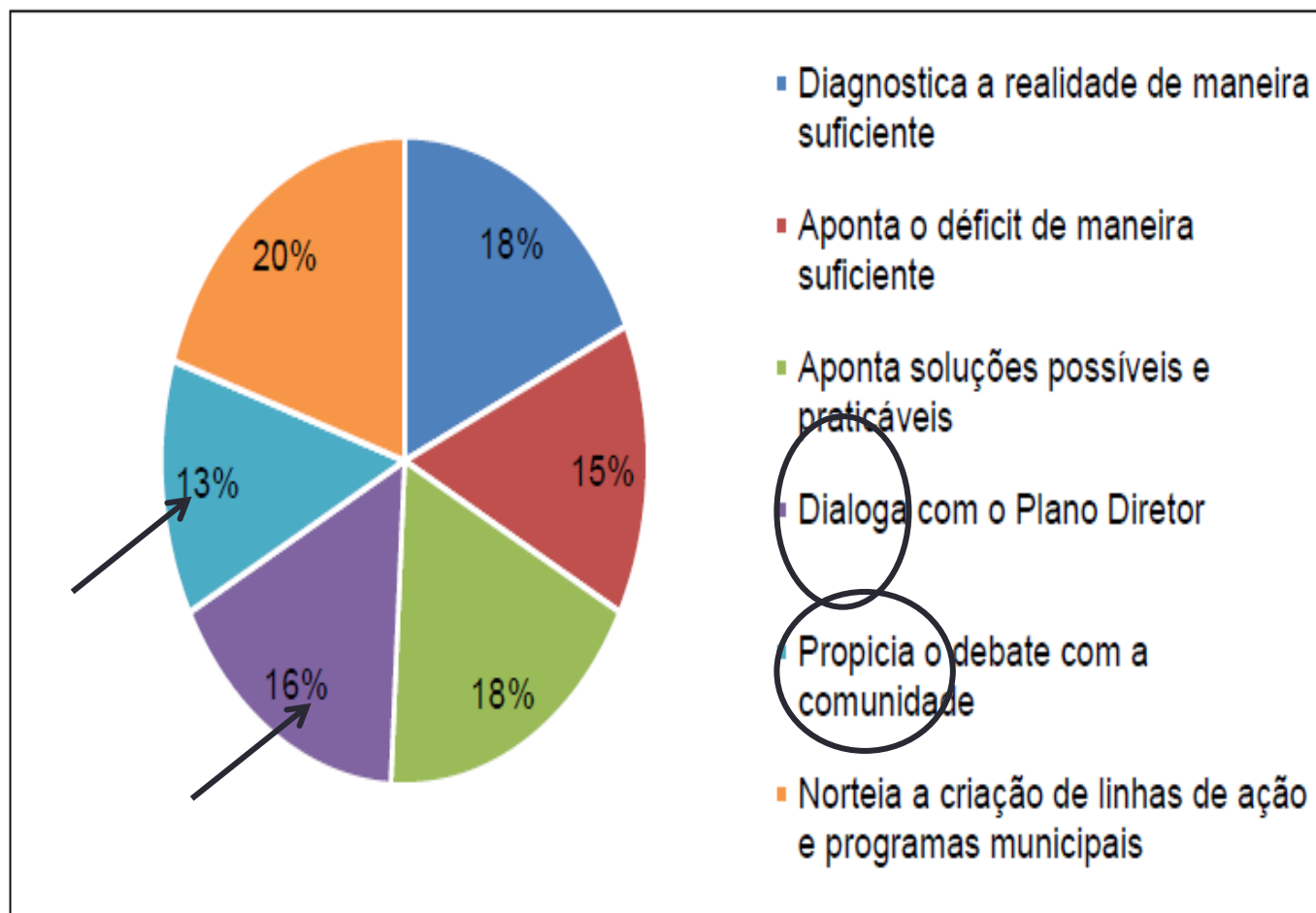
o alcance da política urbana habitacional em outras arenas de luta

- A instituição de Conselhos municipais criou de fato uma arena de lutas (saúdável do ponto de vista da criação de uma esfera pública mais ampla?) Será que a existência de Conselhos Municipais de Habitação trouxe rupturas na forma conservadora e tradicional de governar a cidade? quais as condições de participação de agentes no sentido da gestão democrática?
- Os Conselhos instituídos alteraram o equilíbrio de forças e amenizaram o arranjo vertical da clássica mediação Estado/Sociedade no processo de produção de políticas sociais?
- Deliberação de fato, para além de serem apenas conselhos consultivos - presença de atores sociais diversos na esfera pública não implica necessariamente uma maior participação popular, nem o estabelecimento de um equilíbrio com iguais possibilidades de ação/intervenção

o alcance da política urbana habitacional em outras arenas de luta

- A partir de 2005, a necessidade de criação de Conselhos Locais de Habitação, simultaneamente à criação de Conselhos de Saneamento Básico, de Meio Ambiente, de Mobilidade etc., criou uma justaposição aos Conselhos dos Planos Diretores e outros Conselhos preexistentes, acentuando a fragmentação das políticas urbanas.
- O excesso de conselhos e planos setoriais fатиou a cidade!
- Impossibilitou uma leitura integral do território

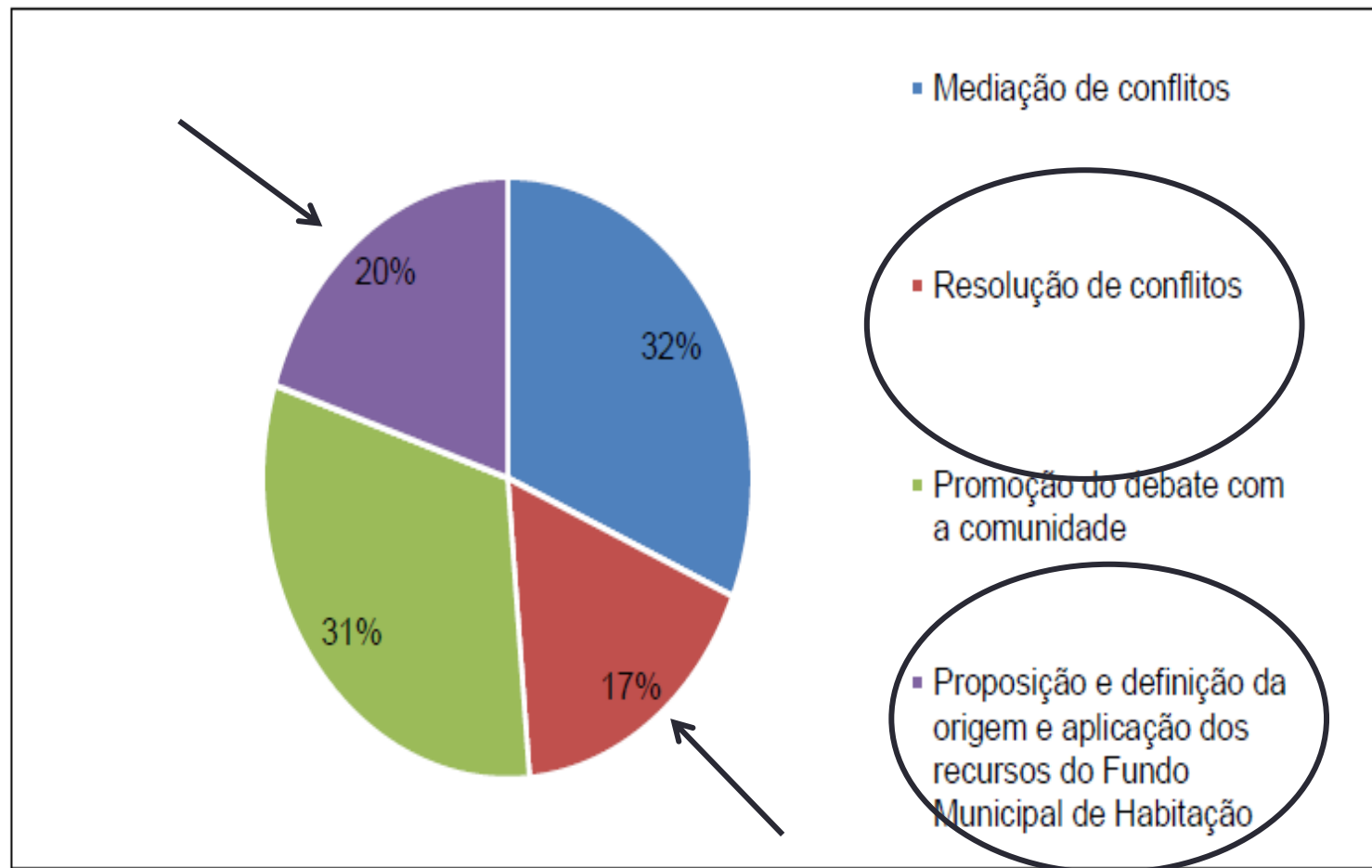
Gráfico 14 - Avaliação do PLHIS como subsídio da política municipal



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014) – baseado no questionário aplicado.

PLHIS - uma ferramenta de planejamento (a mais) não foi articulada como se esperaria para pautar o planejamento urbano. Planos ficaram sem amarração. Municípios encomendaram seus planos para a política de adesão ao SNHIS. Mas não tinham estrutura para a leitura de suas realidades. Fragilidade institucional e política enorme. Ferramenta planejamento s/ força de lei; desamarrada sem ser implantada como política, e cujo cronograma financeiro não se vinculou ao orçamento municipal.

Gráfico 13 - Atuação do Conselho Municipal de Habitação



Elab.: BUONFIGLIO, L. V.; TELLES, B. S. (2014) – baseado no questionário aplicado.

o alcance da política urbana habitacional em outras arenas de luta

- O PMCMV contrariou as expectativas de criação de arenas de luta, deliberadas no município como no modelo do SNHIS/FNHIS, porque se desenvolve numa negociação política interna (ao órgão gestor específico para tratar a política habitacional ou até mesmo em outra secretaria, gabinete do prefeito, gerência da Caixa Econômica Federal etc., quando o município não se vale dessa estrutura), em uma esfera restrita à estatal/institucional, não pública, mas mediada pelo poder público diretamente em negociação com os “parceiros da produção espacial”, sejam eles empresários e demais agentes da construção civil (em quantidade muito superior), sejam eles entidades sociais (em muito menor quantidade).

Outros dados
....conclusões....proposições

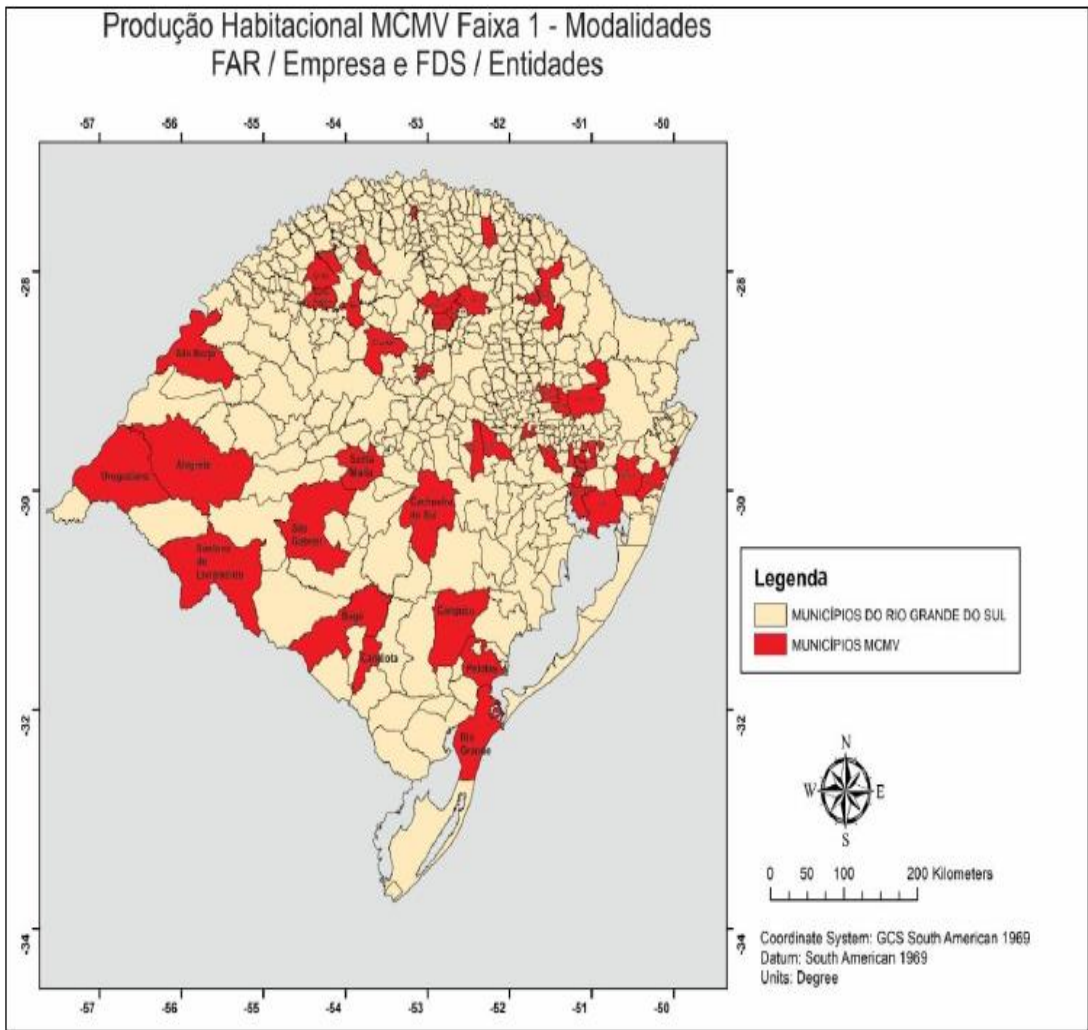
Quadro 18 – Modalidades do PMCMV e Número de Municípios atendidos no RS

Modalidades do Programa	Nº de municípios
SUB 50 (abaixo de 50 mil habitantes)	86 (35 governo estadual/51 prefeitura)
PNHR	321
FAR/EMPRESARIAL (acima de 50 mil habitantes)	29
FDS/ENTIDADES	12
FDS/FAR	9

Fonte: MCIDADES; GIHABS/CEF; SEHABS.

Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).

Figura 3 – Municípios selecionados com Produção Habitacional pelo PMCMV no Rio Grande do Sul



Modalidade FAIXA 1
FAR
ENTIDADES
50 municípios
acima de 50 mil
habitantes

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados DICT/SNH, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014.

Tabela 5 – Número de Empreendimentos do MCMV Faixa I no Estado do Rio Grande do Sul, nos municípios selecionados - 2009 até 2014

MUNICÍPIO	FAR	FDS		MUNICÍPIO	FAR	FDS
Alegrete	2	–		Novo Hamburgo	6	–
Alvorada	1	1		Osório	–	1
Bagé	2	–		Passo Fundo	12	1
Bento Gonçalves	1	–		Pelotas	6	–
Cachoeira do Sul	1	–		Portão	3	1
Campos Borges	–	1		Porto Alegre	7	4
Candiota	1	–		Rio Grande	2	–
Canguçu	3	1		Rodeio Bonito	–	1
Canoas	6	1		Santa Cruz do Sul	2	–
Capão da Canoa	1	–		Santa Maria	3	–
Carazinho	4	–		Santa Rosa	3	–
Caseiros	–	1		Santana do Livramento	2	1
Caxias do sul	7	–		Santo Ângelo	3	–
Cruz alta	5	1		Santo Antônio da Patrulha	1	–
Dois irmãos	1	–		Santo Antônio do Planalto	–	1
Erechim	3	–		Santo Augusto	–	1
Esteio	4	–		São Borja	1	–
Farroupilha	3	–		São Gabriel	1	–
Giruá	–	1		São Leopoldo	6	4

(continua)

(continuação)

MUNICÍPIO	FAR	FDS		Município	FAR	FDS
Ijuí	4	–		Sapiranga	2	–
Independência	–	1		Sapucaia do Sul	3	–
Lagoa vermelha	–	3		Teutônia	1	–
Montenegro	1	–		Uruguaiana	3	–
Não-Me-Toque	–	1		Venâncio Aires	2	–
Nova Hartz	–	1		Viamão	–	1
Total					119	29

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados cedidos pelas Gerências Executivas de Habitação (GIHAB) - Caixa Econômica Federal (CEF) – Secretaria Nacional da Habitação (SNH) / Departamento de Habitação (DHAB) / Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP) / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Conclusões

- Dados corroboram para demonstrar:
- expressiva subordinação da política pública de habitação à política pública de assistência social, com foco no tratamento à demanda social **A demanda social a ser enquadrada em um novo empreendimento municipal é uma importante etapa mas é apenas um aspecto da política da produção habitacional. A montante se faz necessária a definição das condições do enraizamento da política o que exige, necessariamente, assumir competências na condução dos processos produtivos espaciais; no planejamento e intervenção no território, ;**
- Como se dá o “preparo” de terra para o “cultivo de empreendimentos habitacionais” sem estrutura administrativa e técnica para tal política? **a “perda de ordem política no debate sobre a produção da cidade” não é apenas uma disputa institucional de enquadramento da política por esse ou aquele órgão, mas tem apontado um papel sintomático na gestão pública de instâncias simplesmente facilitadoras em aprovação de projetos, não importa onde, não importa como. Se a gestão municipal coordena e promove a da organização da demanda social, a quem compete à política espacial? Tal intermediação e pactuação vai se realizar já que cabe ao município ser a instância que replica a política, contudo em esferas menos públicas e menos transparentes da gestão.**
- O enquadramento da política urbana de habitação como de natureza puramente social torna-a **uma política descolada e deslocada do território, esvaziando portanto, o próprio sentido da política sócio-territorial e fica limitada, uma vez mais à perspectiva de justiça social (aquilo que se quer distribuir: casas, sem interessar onde)**

Conclusões

Da perspectiva da justiça sócio-territorial, basta ter secretaria municipal específica que coordene processos produtivos espaciais para a garantia de bons empreendimentos, bem localizados e bem distribuídos? Não. A capacidade institucional da gestão não garante. Porém, qnto maior for a capacidade de gestão, maior a capacidade de autonomia na coordenação dos processos produtivos espaciais e o enfrentamento. Maior disputa terá nas arenas de luta sinalizando para políticas espacialmente justas para as comunidades.

A coordenação de processos mais justos de produção e apropriação popular do espaço urbano remete a cursos e roteiros de ação da gestão pública e das demais esferas públicas acionando mais agentes sociais e mobilizando instrumentos jurídicos, bem como coordenando negociações capazes de provocar outro tipo de produção espacial; em terra bem localizada; com diretrizes urbanísticas adequadas.

proposições normativas (??) para uma gestão socio-territorial

- **1) COMO AFUGENTAR OBRAS ABSURDAS – da importância do gestor dizer não –**
- uma secretaria de planejamento e de habitação tem o poder de veto, pode limitar, barrar absurdos; saber negociar. vários exemplos de gestores que souberam dizer não a empreendimentos absurdos. know how da cef incrível – diversas instituições aqui presentes devem ter

2) COMO NEGOCIAR VANTAGENS MELHORES P/ MUNICIPIO –

apelo p/ a área jurídica - o gestor, a equipe técnica tem q ter alguém da PJ q compreenda não só de direito urbanístico mas de condições de negociação. saiba fazer acordo nem pleitear mais do que pavimentação ou a parada de ônibus de um shopping center melhora na pavimentação e sinalização. Aqui não é só know how em urbanismo, a gente precisa de dicas de administração pública.....direito público

3) COMO IGNORAR ASSÉDIOS E CHANTAGENS DO MERCADO

- não dá mais pra aceitar a chantagem. do investidor. o grupo vai embora , não vai, gastou uma grana em pesquisa de mercado.....ele quer sua praça ; ele quer seu publico alvo, na universidade a gente pesquisa logica territorial de shopping center em cidades médias. se nem a geração de emprego (discurso do mercado ta garantida???) nas nossas cidades não se realiza sequer política de emprego e renda . para implantar um empreendimento residencial (quanto à localização da terra, quanto à “viabilidade” do empreendimento, quanto ao porte do empreendimento, quanto ao número de UH)
- Não se pode conceber duplicação de estrada sem acostamento e faixa de ciclista / pedestres e pontes É INACEITÁVEL. É inaceitável o nível de obras
- ESCOPO DE UMA Cartilha ; Campanha / Recomendações / Instruções normativas (não sei o expediente – material prefeito , assessores, gestores públicos se valerem – não preciso ser phd em administração publica – eu não preciso ser do mp – preciso dentro da municipalidade (pj ou qquer secretaria) saber , conhecer as regras do jogo e ter condições pra queda de braço

proposições normativas (??) para uma gestão socio-territorial da política de habitação

- Sabemos sem inocência que não existe programa político, nem questões técnicas ausentes de visão política.
- Proposição aqui é um esforço não apolítico que não existe, mas suprapartidário no sentido de construirmos alguma forma de parâmetros para balizar o que se entende na cidade como Justiça Sócio-territorial em seu sentido mais básico: “princípios de uma teoria normativa da organização espacial baseada na justiça distributiva territorial”. O que se quer distribuir na cidade.

proposições

- Recuperar diretrizes importantes de programas passados: PAR (na discussão da reforma nos centros das cidades; do aluguel e não propriedade) Crédito Solidário, MCMV entidades
- Empreendimentos novos restritos à arenas como OP ou outra esfera pública municipal que dê conta de territorializar a política dentro de um bairro com pactuação; dentro de vazios urbanos dentro da cidade
- Voltar o debate do FNHIS (sem carimbo para produção maciça – são tantos problemas de moradia: estamos cansados de diagnosticar!)
- Voltar o debate dos fundos municipais
- Combinar lógicas da construção nova pulverizada atuando na precariedade de territórios vividos e apropriados.

Glossário

Só pra situar perspectiva

Enquadramento teórico

Nível de análise : Cidade que disputamos

Estado = não é monolítico = aparelhos heterogêneos; ação social condicionada de gestores públicos reais; Construção de arenas de luta (Poulantzas): existem brechas, fissuras e aparelhos pelos quais disputar. Lutas políticas se dão dentro e fora do Estado. Papel de articulador; interventor. não apenas facilitador ou coordenador submisso ou impotente frente à cidade do Capital. espaços e esferas públicas mais amplas (provocar / alterar relação histórica e desigual vertical Estado / sociedade civil).

Política Públicas = são produto de demandas distintas e de influência de agentes do mercado e da sociedade civil obviamente filtrado pela ação do Poder Público nos aparelhos do Estado – BSS (não se trata de uma relação horizontal) As pp foram se tornando a função social do Estado. O estado em foi assumindo ao longo do tempo as políticas sociais (antes inscritas nas esfera da vida religiosa e privada: ensino, assistência social, orfanatos). É completamente compatível ao capitalismo a existência de políticas públicas; Estado do bem estar social = desenv. capitalismo

Justiça social : teórico J. Rawls

coincide com a melhoria da qualidade de vida; definida pela satisfação de necessidades de uma parcela cada vez maior da população.

Caráter redistributivo (distribuição de recursos; subsídios; equipamentos comunitários; distribuição de casas e serviços coletivos);

Caráter universalista que amplia as condições de acesso (mesmo quando operam via critérios seletivos, com atendimento prioritário);

Justiça Sócio-territorial : abarca e supera o princípio estritamente social de justiça teórico David Harvey “princípios de uma teoria normativa da organização espacial baseada na justiça distributiva territorial” (HARVEY, 1980, 91).

Caráter redistributivo espacialmente justo: ou uma justiça distributiva espacial de recursos, renda, casas e serviços no espaço urbano

Distribuição espacialmente justa de cidade: equipamentos públicos, mobilidade, saneamento.

O processo de produção do espaço urbano mais justo: inclusão de mais agentes sociais na produção do espaço

Glossário

Política habitacional não é apenas uma política social – de distribuição de casas - mas uma política intrinsecamente territorial – de distribuição de terra; de pedaço de cidade; de qualidade de vida; de urbanidade. Falta indiscutivelmente e historicamente distribuir cidade, como bem apontou Maricato (2015).

Programa Minha Casa, Minha Vida Faixa 1

- ✓ Programa de redistribuição de renda com inédito direcionamento de subsídios para o atendimento das classes mais pobres. Imensa engrenagem de captura do fundo público do Orçamento Geral da União para construção de casas pelo mercado e entidades. Política social sob o princípio da justiça social, na perspectiva daquilo que se propõe distribuir: casa
- ✓ Conjuntura - “Pacote de investimentos lucrativos” – frear a crise internacional de superacumulação de 2008 = alocação de excedente de capitais
- ✓ Estrutura - novas condições estruturais (acumulação flexível do capitalismo)- financeirização imobiliária - entrada de capital internacional - ampliação e a expansão dos estoques de terra (empresas de incorporação e construção e fundos de investimento)
- ✓ Aquecimento da indústria da construção civil brasileira
- ✓ Ampliação de mercado empresas do ramo se especializam no segmento popular
- ✓ Críticas: má distribuição da terra para localização dos empreendimentos; conformação de periferias

Programa Minha Casa, Minha Vida ENTIDADES

- Redirecionamento do atendimento da política: MCMV Entidades (compromisso / pacto social estabelecido anteriormente com movimentos de moradia / Reforma Urbana)
- Não apenas movimentos organizados, mas grupos menores acessam.....entidade cooperativa do DEMA (funcionários) ; cooperativas dos correios; mulheres unidas venceremos (ONG / ASSOCIAÇÃO DE BAIRRO PASSO FUNDO); associação de desenvolvimento e integração humana (São Leopoldo); até de pastores em Passo Fundo (junto com gestores pastores)....
- Negociação da terra
- Definição e realização do projeto
- Participação das famílias via comissões e acompanhamento da obra
- Não há lucro (pq não é empresa mas cooperativa) – leva a um acabamento melhor do projeto (projetos mais personalizados)
- Compreender o passado recente da habitação popular – regime de mutirão (80 – 90) – autoconstrução precária das periferias – evolução desse processo de canteiro de obras – década de 90 / 2000 – programas de kit material de construção
- **cooperativas se habilitaram - figura de um agente social importante (intermediário) – quem produz não é o beneficiário, não é o mercado, nem o estado**
- Diversas críticas atuais (barriga de aluguel p/ empresas)

Horizonte reformista:

Reforma Urbana (nada mais é que a implementação de leis que já disputamos lá atrás; justiça social; **distribuição mais justa dos recursos, de renda, de qualidade de vida, estado do bem estar social** direitos humanos, sociais e políticos ; disputa de concepções e modelos de planejamento e gestão;) Não se nega que a cidade, a sociedade e o Estado sejam capitalistas. Há aqui uma Aposta na possibilidade de disputas **no interior do estado e fora do Estado para implementação de políticas públicas**

Obrigada!

não está inscrito na estrutura social brasileira que apenas sejam asfaltadas as ruas dos bairros habitados pelas classes superiores e médias, nem que a água chegue apenas a alguns cantos da cidade. (...) tampouco está inscrito na estrutura social brasileira que os recursos captados pelo governo local sejam sistematicamente alocados de modo a reproduzir a desigualdade urbana ou a alimentar a acumulação privada de segmentos especulativos do capital de promoção imobiliária, ou outros segmentos da elite local (CARLOS VAINER)

- 1) a cidade que não construímos / que não planejamos
(cidade - obra perdida - obra estranha ao habitante;
materialidade não corresponde nem responde ao coletivo de
sujeitos);
- 2) a cidade que disputamos (lutas possíveis de serem feitas
atualmente; horizonte reformista)
- 3) a cidade que queremos (plano utópico; direito à cidade
etc; horizonte revolucionário)

Divorcio política urbana

- 2 políticas
- Entre a montagem do Sistema, a partir de 2005, e sua adesão em praticamente todos os mais de 5.000 municípios brasileiros, o SNHIS e o FNHIS foram perdendo força política e espaço, tendo se tornado mais uma diretriz norteadora vaga carimbando o rótulo “de interesse social”. Em realidade, entre 2007 e 2010, a HIS passou a ser um “subprograma” locado dentro de um Programa maior que centralizou grande parte dos acabou o fundo – redução orçamentária)
- Snhis –PAC / MCMV – alocação de recursos para a **produção habitacional**
- Rompe.....ruptura
- (Se o SNHIS/FNHIS provocou o empenho das gestões municipais no sentido de criação de novas esferas de poder não exclusivamente estatais como Conselhos Locais dotados de Fundo e a consecução do PLHIS como indicador e orientador do déficit municipal, o PMCMV e o PAC desestimulam tais processos já que as modalidades a serem implantadas não dependem de uma definição por essas estruturas e nem precisam captar recursos para seu fundo já que há uma fonte mais segura (pela escala federal) e o déficit que vale atualmente para o PMCMV é aquele apontado pelo IBGE.
- Um dos motivos da perda de força política do Sistema foi a questão financeira, conquanto o FNHIS se tornasse “pouco mais do que uma dotação orçamentária” com baixo “potencial de financiamento” (BONDUKI, 2013, p. 36). Como os demais fundos estatais – distinto apenas do FGTS que é um fundo público e oneroso – o FNHIS é um fundo vinculado ao orçamento, no caso, alimentado pelo Orçamento Geral da União, estando, portanto, suscetível às alterações e reduções orçamentárias submetidas ao veto do Congresso Nacional por meio de Projetos de Lei Orçamentária e Emendas Parlamentares.

Breve Histórico Lei Federal nº 11.124, de 2005.

Lei que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (**SNHIS**), criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – **FNHIS** (primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular apresentado ao Legislativo Federal -Fundo Nacional de Moradia Popular (PL 1992) - um milhão e duzentas mil assinaturas) e seu **Conselho Gestor**.

- Aposta numa efetiva descentralização da política habitacional; pacto entre todos os entes da Federação, para além da estrutura institucional formal concentrada no Ministério, em aparelhos descentralizados (demais órgãos de governo como Secretarias) e esferas de poder para além daquelas institucionais (com controle social e participação popular) de modo a redistribuir níveis de competência e deliberação no âmbito da gestão da política, delegando poder e autonomia aos municípios
- Fundo FNHIS – geral para todos os problemas de habitação(modelo de descentralizar recursos FUNDO a FUNDO)
- Criou condições importantes para a descentralização da política (autonomia municipal com recurso público)AUTONOMIA MUNICIPAL FUNDO ORÇAMENTÁRIO LOCAL PRA CRIAR CONDIÇÕES DE POLÍTICAS AMPLAS HABITACIONAIS
- reequilibrando/redistribuindo a força política em todo o arranjo, porque, para além dos entes federados, combinando agentes públicos e privados da sociedade organizada. supera as esferas institucionais e tradicionais de poder, promovendo possibilidades de maior abertura, com diversos agentes sociais, por meio de instâncias colegiadas de poder e de ação política em verdadeiras arenas de lutas.
- criação de estruturas e instâncias do planejamento urbano
- Política do tripé: PLHIS; conselho municipal de habitação e fundo – autonomia municípios –
- Criou condições locais importantes para criação de uma esfera pública (arena de lutas)
- Mais uma ferramenta de planejamento - diagnosticava os problemas de moradia e tinha que ser pautada com a comunidade

MCMV = ELEMENTOS DO FNHIS

Lei nº 11.124/05

- Mas assimila.....
- critérios de prioridade: quotas para idosos, deficientes (casas adaptadas) e famílias chefiadas por mulheres (mulheres são beneficiárias)

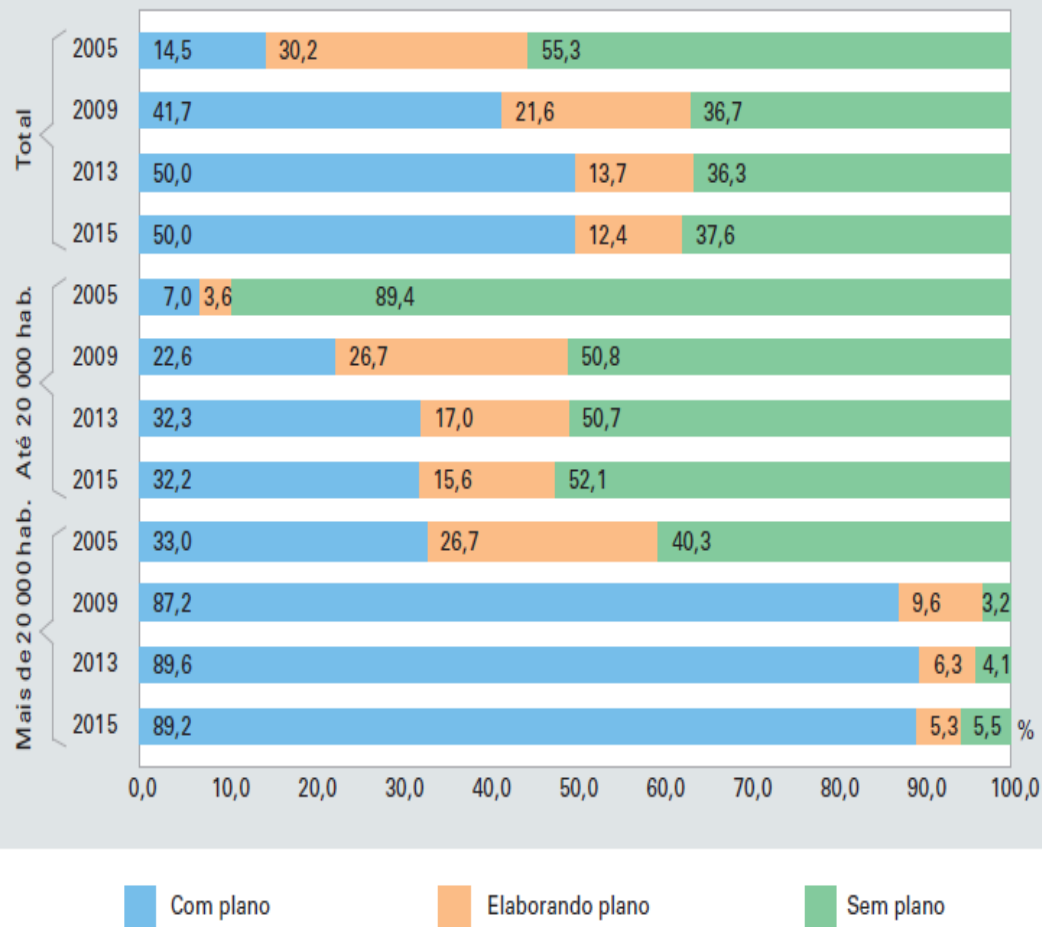
Entre uma política e outra....

- Da mesma forma o SNHIS/FNHIS provocou um processo de institucionalização de órgãos e estruturas para dar conta do tratamento da política habitacional, o que não se verifica para o Programa Minha Casa, Minha Vida pois se atesta como grande parte dos municípios do RS, que o órgão gestor da habitação está atrelado à Secretaria de Assistência Social dialogando mais com o enquadramento da demanda social (produção de cadastros) do que com as condições espaciais de enraizamento da política no território.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Brasília: D.O.U., 17.6.2005.

Da produção federal à gestão local da política habitacional

- Arranjo federalista brasileiro já é extremamente complexo para qualquer PP
- Brasil - arranjo federativo **trinitário**
- **3 entes federados são autônomos** desde a Constituição de 1988
- o município possui jurídica e formalmente autonomia federativa para a produção da política social (definida no processo Constituinte de 1988) As políticas sociais foram em tese, descentralizadas e transferidas para os governos locais. Os governos locais – com autonomia política e fiscal dada pelas garantias constitucionais do Estado federativo – estabelecem sua própria agenda na área habitacional independentemente ou de forma paralela à agenda do Executivo Federal.
- **Em tese: Município = A produção da política + A gestão da política**
- Na prática: Município se tornou **escala de rebatimento da política urbana federal** (dos últimos anos; mais de uma década)

Gráfico 2 - Percentual de municípios, total, com até 20 000 e com mais de 20 000 habitantes, por situação do Plano Diretor - Brasil - 2005/2015



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2015.

GESTÃO MCMV FAIXA 1

Empreendimentos habitacionais populares novos =
Recursos federais tornam a produção da casa barata (produção de UH);

Aumento da oferta casa popular
Subsídios estatais tornam a demanda solvável
pop. pobre = beneficiários em potencial

Terra

Estoques de terra privados; disponibilização de terra pública
+
equipamentos públicos

Simplificando

Empreendimentos =
porção de terra disponível + demanda social

Tabela 7 – Produção do PMCMV 2 – RS – 2014

FAIXA DE RENDA	QUANTIDADE DE UNIDADES CONTRATADAS
Faixa 1	77.451
Faixa 2	143.177
Faixa 3	25.286
Total	245.914

Fonte: Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica/Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, Posição: 15/09/2014.

Elab.: BUONFIGLIO, L. V. (2014).