

MINISTÉRIO DAS CIDADES  
MINISTRY OF CITIES



# HABITAR BRASIL

# BID/IDB

PORTUGUÊS / INGLÊS  
PORTUGUESE / ENGLISH



HABITAR  
BRASIL  
BID/IDB

M I N I S T É R I O D A S C I D A D E S  
M I N I S T R Y O F C I T I E S

**Presidente da República**

*President of the Republic*

Luiz Inácio Lula da Silva

**Ministro de Estado das Cidades**

*Minister of Cities*

Marcio Fortes de Almeida

**Secretária Nacional de Habitação**

*National Housing Secretary*

Inês da Silva Magalhães

**Diretora de Urbanização de**

**Assentamentos Precários**

*Director, Slum Upgrading*

Mirna Quinderé Belmino Chaves

**Diretora de Desenvolvimento**

**Institucional e Cooperação Técnica**

*Director, Institutional Development  
and Technical Cooperation*

Júnia Santa Rosa

**Diretora Substituta de Produção Habitacional**

*Director, Housing Production*

Marta Garske

MINISTÉRIO DAS CIDADES  
MINISTRY OF CITIES



# HABITAR BRASIL CID/IIDB



**Chefe da Assessoria de Comunicação**  
*Chief Communication Advisor*  
Regina Pires

EDIÇÃO / EDITORIAL STAFF

**Coordenadora Editorial**  
*Editing*  
Dalva Helena de Souza

**Editor Geral e Jornalista Responsável**  
*General Editor and Journalist in Charge*  
Márcio Lima/DRT/MG 2.080

**Projeto Gráfico**  
*Graphic Design*  
Prêmio Propaganda | Marcelo Terraza

**Diagramação e Arte Final**  
*Layout and Artwork*  
Marcelo Terraza

**Fotografias**  
*Photographs*  
Cleir Ferraz Freire, Kleyd Junqueira Taboada, Maria Alice Accorsi, Sandra Neves de Andrade, Silvana Tamiazi, UEM Aracaju, UEM Belém, UEM Campo Grande, UEM Guarujá, UEM Ipatinga, UEM Londrina, UEM Magé, UEM Olinda, UEM Osasco, UEM Porto Alegre, UEM Salvador, UEM São Vicente, UEM Vila Velha, todos os municípios que cederam fotos e Stock.xchng

**Elaboração**  
*Texts*  
Cid Blanco, Cleber Lago do Valle Mello Filho, Cleir Ferraz Freire, Elzira Marques Leão, Heliane Furtado Lima, Kleyd Junqueira Taboada, Maria Alice Bueno Accorsi, Mirna Quinderé Belmino Chaves, Roberto Sampaio Pedreira, Sandra Neves de Andrade, Silvio Balduino Ribeiro

UNIDADE DE COORDENAÇÃO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID (HBB)  
*COORDINATION UNIT OF THE HABITAR BRASIL/IDB PROGRAM (HBB)*

**Coordenadora-Geral**  
*General Coordination*  
Mirna Quinderé Belmino Chaves

**Gerência Financeira**  
*Financial Management*

**Gerente**  
*Manager*  
Marcos Chagas Gomes

**Equipe Técnica**  
*Team*  
Cassia Aparecida Viana, Maria Lúcia Coêlho Vanderley, Yara Yamaguchi de Paiva

**Apoio Administrativo**  
*Administrative Support*  
Gesse Ramalho dos Santos,  
Rosanilde Fernandes Lira

**Diretora do Projeto PNUD BRA 00/019**  
*Director of UNDP BRA Project 00/0019*  
Júnia Santa Rosa

**Equipe**  
*Team*  
Elane Fonseca de Oliveira Dada, Adilon Sírío Silva Moreira, Roberto Sampaio Pedreira, Thiago Machado Martins

GERÊNCIA DO SUBPROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DE MUNICÍPIOS  
*MANAGEMENT OF THE INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES SUBPROGRAM*

**Gerente**  
*Manager*  
Cleber Lago do Valle Mello Filho

**Equipe Técnica**  
*Team*  
Heliane Furtado Lima, Maria Alice Bueno Accorsi, Sandra Neves de Andrade, Silvio Balduino Ribeiro

**Apoio Administrativo**  
*Administrative Support*  
Francisco Valdizar da Costa Ferreira,  
Vádson Cláudio de Macedo Lemos

GERÊNCIA DO SUBPROGRAMA URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS  
*MANAGEMENT OF THE SLUM UPGRADING SUBPROGRAM*

**Gerente**  
*Manager*  
Ambrosino de Serpa Coutinho

**Equipe Técnica**  
*Team*  
Cleir Ferraz Freire, Elzira Marques Leão, José Luis Duarte Silva Serzedelo de Almeida, Kleyd Junqueira Taboada, Marcos Antônio Natal Gomes, Maria Ester Lemos de Andrade, Roberta Machado Teixeira Corbett, Selena Zampronha Moraes, Valdenira Aparecida Lameiras

**Apoio Administrativo**  
*Administrative Support*  
Ailton Velez da Silva, Flavia Gomes da Silva

INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES  
*PARTICIPATING INSTITUTIONS*

**Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)**  
*Inter-American Development Bank – IDB*  
Especialista Setorial  
*Sector Specialist*  
Cláudia Nery/Patricia Bakaj

**Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**  
*United Nations Development Program – UNDP*  
Oficial de Programas Unidade de Governo:  
*Government Unit's Program Officer*  
Plínio de Assis Pereira Júnior

**Caixa Econômica Federal (CEF)**  
*Brazilian Federal Savings Bank*  
Vice-presidente de Governo  
*Vice-president for Urban Development*  
Jorge Fontes Hereda

**Governos municipais, estaduais e do Distrito Federal**  
*Municipal, State and Federal District Governments*  
Águas Lindas/GO - Ananindeua/PA - Anápolis/GO - Aparecida de Goiânia/GO - Aracaju/SE - Araguaína/TO - Arapiraca/AL - Barra Mansa/RJ - Bayeux/PB - Belém/PA - Belford Roxo/RJ - Belo Horizonte/MG - Biguaçu/SC - Boa Vista/RR - Cabo de Santo Agostinho/PE - Camaçari/BA - Campina Grande do Sul/PR - Campina Grande/PB - Campo Grande/MS - Candeias/BA - Caxias do Sul/RS - Cidade Ocidental/GO - Colombo/PR - Coqueiro Seco/AL - Criciúma/SC - Cristalina/GO - Cubatão/SP - Cuiabá/MT - Curitiba/PR - Diadema/SP - Dourados/MS - Duque de Caxias/RJ - Feira de Santana/BA - Florianópolis/SC - Formosa/GO - Fortaleza/CE - Goiana/PE - Goiânia/GO - Governador Valadares/MG - Guarujá/SP - Guarulhos/SP - Ilhéus/BA - Ipatinga/MG - Itaboraí/RJ - Itabuna/BA - Itajaí/SC - Itapeerica da Serra/SP - Itapevi/SP - Itapira/SP - Japeri/RJ - Jaraguá do Sul/SC - Jequié/BA - João Pessoa/PB - Joinville/SC - Juiz de Fora/MG - Lauro de Freitas/BA - Leme/SP - Londrina/PR - Macapá/AP - Maceió/AL - Magé/RJ - Manaus/AM - Mauá/SP - Mirassol/SP - Montes Claros/MG - Moreno/PE - Natal/RN - Niterói/RJ - Nossa Senhora do Socorro/SE - Nova Iguaçu/RJ - Novo Gama/GO - Olinda/PE - Osasco/SP - Palhoça/SC - Palmas/TO - Parnaíba/PI - Parnamirim/RN - Paulista/PE - Pirenópolis/GO - Planaltina/GO - Porto Alegre/RS - Porto Velho/RO - Queimados/RJ - Recife/PE - Resende/RJ - Rio Branco/AC - Rio de Janeiro/RJ - Rio Largo/AL - Salvador/BA - Santa Luzia do Norte/AL - Santa Luzia/MG - Santo Amaro/BA - Santo André/SP - Santo Antônio do Descoberto/GO - Santos/SP - São Bernardo do Campo/SP - São Carlos/SP - São José do Rio Preto/SP - São Gonçalo/RJ - São João de Meriti/RJ - São José dos Campos/SP - São José/SC - São Leopoldo/RS - São Luis/MA - São Vicente/SP - Satuba/AL - Serra/ES - Simões Filho/BA - Taboão da Serra/SP - Teresina/PI - Timóteo/MG - Trindade/GO - Uberaba/MG - Valparaíso/GO - Várzea Grande/MT - Vila Velha/ES - Vitória/ES - Ji Paraná/RO - Estado da Bahia - Estado do Ceará - Estado do Mato Grosso do Sul - Estado de Pernambuco - Estado do Rio de Janeiro - Distrito Federal; Construtoras e consultorias contratadas

**Tradução**  
Hilda Lemos

# ÍNDICE/*CONTENTS*

## **7** *Versão em Português / Portuguese Version*

- 7** Apresentação
- 9** Introdução
- 11** O Quadro Urbano Brasileiro
- 19** Fortalecimento Institucional do Ministério das Cidades
- 23** Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios
- 53** Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais

## **74** *English Version / Versão em Inglês*

- 74** Foreword
- 75** Introduction
- 76** The Brazilian Urban Scenario
- 80** Institutional Strengthening of the Ministry of Cities
- 82** Institutional Development of Municipalities Subprogram
- 95** Squatter Settlements Upgrading Subprogram

## **103** *Anexo / Annex*





# Apresentação

**M**ais de um bilhão de pessoas no mundo têm como lar assentamentos precários nas cidades. Na América Latina e Caribe, são 128 milhões de pessoas, de acordo com a ONU. Entre as oito Metas de Desenvolvimento do Milênio, está a erradicação, até 2015, da extrema pobreza em todas as 191 nações-membros da organização. Além dessa, deve-se assegurar sustentabilidade para, no mínimo, 100 milhões de habitantes dos assentamentos do mundo até 2020.

A ONU adverte, ainda, que é alarmante a previsão de que, em 30 anos, pode ser duplicado para dois bilhões o número de habitantes dos assentamentos precários.

Também é espantoso que, hoje, 40% da população urbana dos países em desenvolvimento morem em condições precárias.

Garantir moradia e sustentabilidade às famílias de assentamentos tem sido um dos principais objetivos do programa Habitar Brasil/BID, desde a criação do Ministério das Cidades em 2003. Hoje, o programa já **beneficia mais de 89 mil famílias, em 119 municípios brasileiros, propiciando habitação** digna em áreas urbanizadas, novos bairros das cidades.

Assegurar os recursos para aplicação nas obras e integrar os projetos de urbanização formam o eixo central da política implantada no programa Habitar Brasil/BID pelo Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades.

A liberação dos recursos ano a ano foi garantida em dezembro de 2004 junto ao BID. Com o acordo, o dinheiro ingressa anualmente no Orçamento Geral da União. Hoje, existe programação orçamentária para até 2010.

Outra inovação implantada pelo ministério foi a de integrar todos os projetos de urbanização. Obras de engenharia e ações de trabalho social correm paralelas para atender necessidades da população, levantadas em diagnóstico para a elaboração do programa. Concluídas, essas obras integradas transformam área carente em novo bairro da cidade.

Duas ações são essencialmente estruturantes dentro do projeto integrado:

Em primeiro lugar, a regularização fundiária que promove a cidadania, dá um endereço ao morador, efetivando sua inclusão social ao fornecer-lhe um título de propriedade.

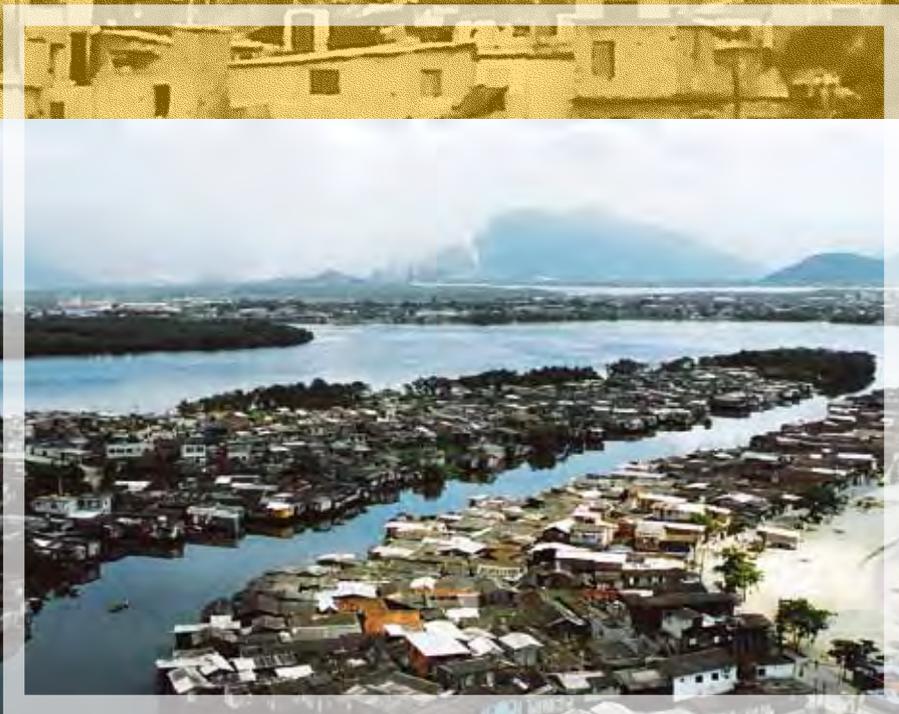
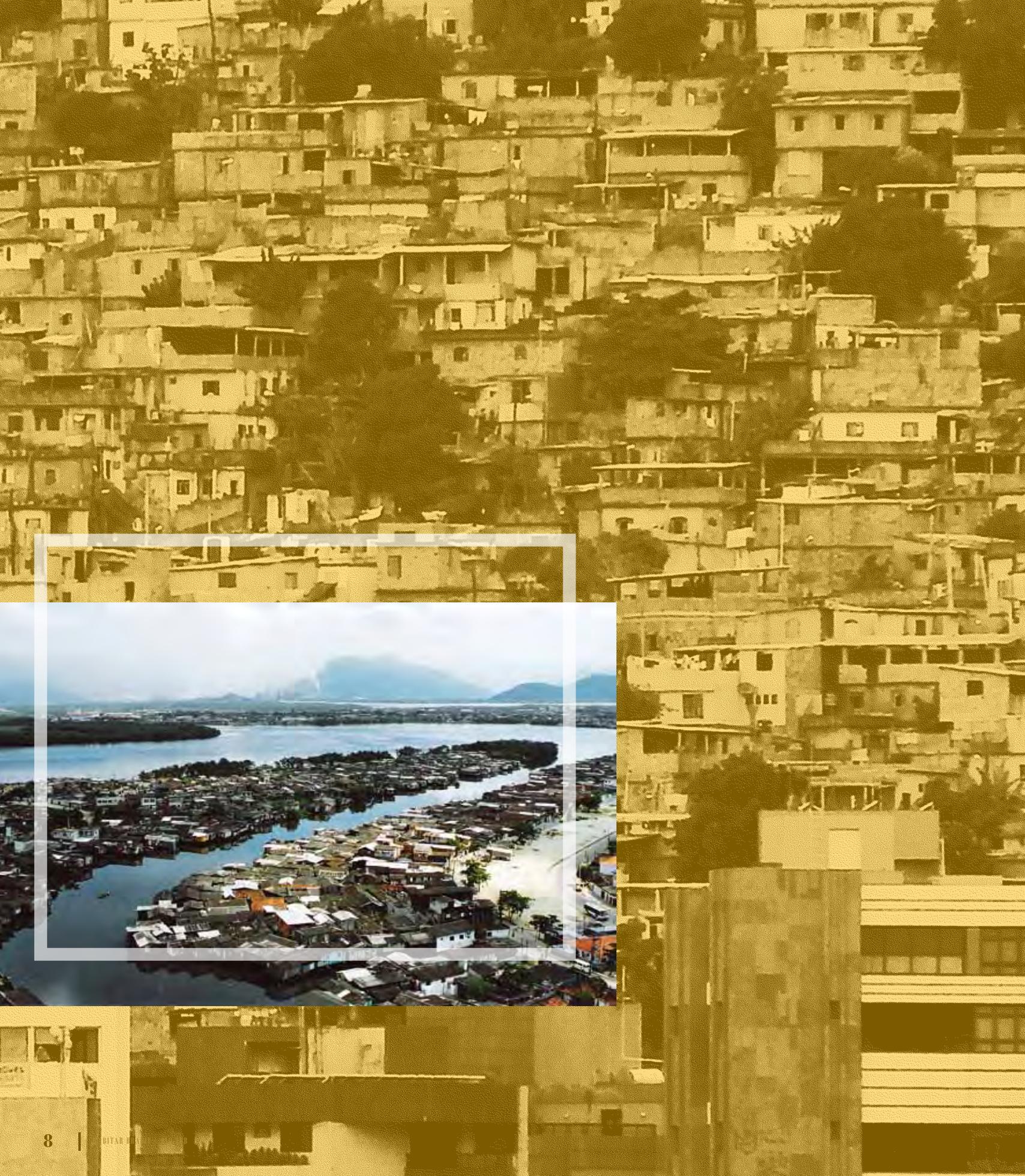
A segunda ação, o trabalho social com a comunidade, desenvolve-se com três objetivos principais: mobilização e organização do aglomerado; educação sanitária e ambiental; e geração de trabalho e renda.

Mesmo após a conclusão das obras e sua efetiva entrega aos beneficiados, o programa continua sua atuação na comunidade por um ano, orientando e capacitando a população.

Esta publicação tem a intenção de mostrar de maneira transparente o trabalho feito por nós e nossos parceiros para o bom êxito do Programa Habitar Brasil/BID.

O Brasil vem lutando, sem dúvida, para cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio, documento da ONU do qual é signatário, contando com os bons resultados do Programa Habitar Brasil/BID.

**Marcio Fortes de Almeida**  
**Ministro de Estado das Cidades**



# Introdução

No Brasil, até o final dos anos 1970, grande parte dos programas e políticas desenvolvidos para o equacionamento do problema das favelas tinha como premissa a remoção total desses assentamentos. Essas remoções tiveram resultados desastrosos, com transferência das famílias para conjuntos habitacionais localizados nas periferias distantes e desprovidos de qualquer tipo de infra-estrutura.

Com o processo de redemocratização, multiplicaram-se pelo país experiências de urbanização de favelas com manutenção da população no próprio local, garantindo a propriedade da terra para essas famílias. No decorrer dos anos, esses projetos foram aprimorados e passaram a contemplar também ações socioeducativas e de geração de emprego e renda.

Superar tais problemas exige políticas sociais articuladas e integradas, conferindo à política urbana um papel central, com ações executadas na mesma velocidade em que crescem as cidades e as necessidades sociais.

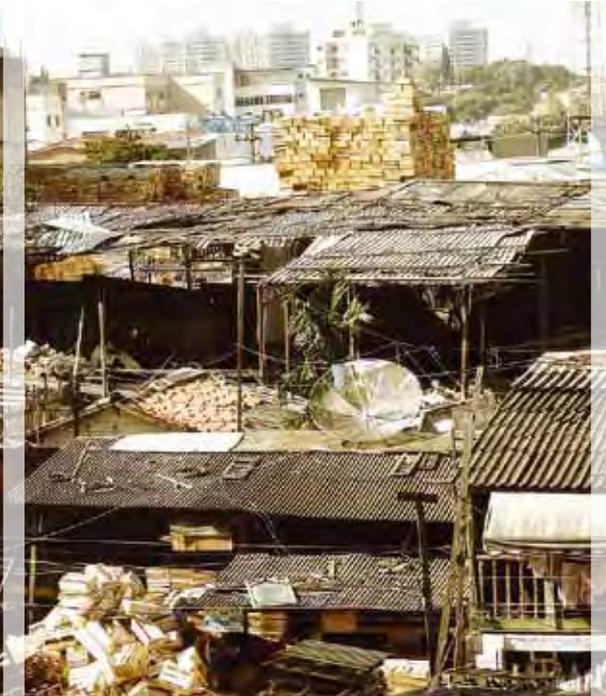
Nesse contexto, a criação do Ministério das Cidades, em janeiro de 2003, traduz não apenas um novo arranjo institucional, mas uma mudança de postura para se enfrentar as questões relacionadas ao desenvolvimento urbano no país. A criação de uma instância específica, responsável pela formulação e coordenação das políticas

nacionais de habitação, saneamento, mobilidade, trânsito e transporte urbano, coloca na pauta as demandas do movimento popular por uma política urbana participativa e, em primeiro plano, a preocupação do Governo Federal com as cidades brasileiras.

O Programa Habitar Brasil/BID, gerido pelo Ministério das Cidades por meio de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, é uma dessas experiências que buscam resolver o problema da habitação de forma integrada com diversos setores. Ademais, ele possui um componente de desenvolvimento institucional que visa melhorar as condições de estados e municípios no enfrentamento de seus déficits habitacionais. Esse componente também permitiu um melhor conhecimento do problema habitacional brasileiro pelo próprio ministério.

O objetivo desta publicação é registrar não apenas os resultados obtidos com o programa, mas principalmente disseminar sua metodologia de intervenção. No momento em que estamos consolidando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, este tipo de publicação é de extrema importância para a divulgação dos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos em parceria com as demais esferas de governo, visando a melhoria das condições de vida das populações dos assentamentos precários do país.

*Inês da Silva Magalhães*  
**Secretária Nacional de Habitação**





# O Quadro Urbano Brasileiro

**N**as últimas décadas, o Brasil viveu um intenso processo de urbanização. Enquanto, em 1940, a população urbana do país representava 31,24% do total, em 2005 ela cresceu para 82,8%.

Essa urbanização acelerada tem dupla característica: concentração populacional em grandes aglomerados urbanos e dispersão em um grande número de pequenos municípios. Enquanto 54,2% dos brasileiros vivem em apenas 4,8% das cidades, os demais vivem em 95,2%.

Nas regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, existem 16,3 milhões de domicílios. Desses, 1,9 milhões localiza-se em aglomerados subnormais. O déficit habitacional, nessas regiões metropolitanas, é de 2,2 milhões, representando 28,8% do nacional.

Os municípios com menos de 100 mil habitantes são 5.297 e apenas 14 têm mais de 1 milhão de pessoas. Estes representam 0,25% do total, mas contêm 20,6% da população. Nos municípios que possuem entre 100 mil e 1 milhão, vivem os demais 33,6% dos brasileiros.





BELO HORIZONTE (MG) - ANTONIO RILHO/STOCK/ALPHING

Morro das Pedras, Belo Horizonte (MG)

Essa concentração urbana, associada aos baixos níveis de investimento nas cidades e à ausência de planejamento e gestão do solo adequados, trouxe, como consequência, graves problemas habitacionais. Eles se apresentam sob a forma de proliferação de moradias de baixa qualidade construtiva e construção desordenada em áreas impróprias para uso habitacional. Aliam-se, à baixa qualidade da construção, as características socioeconômicas dessas famílias, que demandam necessidades de atendimento em programas de assistência e de inclusão social.

Do mesmo modo, os pequenos e médios municípios também apresentam problemas urbanos sérios, na maioria das vezes, agravados pela dificuldade de acesarem os recursos para investimentos em infra-estrutura urbana e construção habitacional.

## Assentamentos precários

A precariedade da moradia se caracteriza por vários aspectos: pela irregularidade fundiária e/ou urbanística; pela deficiência de infra-estrutura; pela ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; pela alta densidade dos assentamentos e das edificações, combinada à precariedade construtiva das unidades habitacionais; pelas enormes distâncias existentes entre moradia e trabalho, associadas a sistemas de transporte deficitário, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; e pela insuficiência dos serviços públicos em geral, principalmente os de saneamento, educação e saúde.

A esse conjunto de carências somam-se problemas sociais que configuram, muitas vezes, situações de extrema vulnerabilidade, também sujeitas, e de forma cada vez mais significativa, ao domínio desses espaços populares por uma “ordem” baseada na violência.

Ainda que a precariedade da moradia popular tenha grande visibilidade material e simbólica na sociedade brasileira, ocupando os espaços das cidades e da mídia, não existem informações que permitam quantificação ou caracterização de forma precisa.

Embora com certo grau de subestimação, segundo

os indicadores disponíveis no Censo de 2000, o Brasil terminou o século XX com 3.905 favelas espalhadas por seu território. Um aumento absoluto de 717 (22,5%) desde o Censo de 1991, e de 557 (16,6%) desde a contagem de 1996 - 3.348 favelas.

Enquanto o parque domiciliar cresceu, na última década, 1,01% ao ano, o aumento de domicílios favelados foi de 4,18%. A taxa de crescimento de domicílios favelados superou, em muito, a do crescimento domiciliar entre 1991 e 2000.

## Programa Habitar Brasil/BID

O Governo Federal concebeu, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), um programa voltado à superação das condições de subnormalidade em áreas periféricas, por meio da implantação de projetos integrados, associada à capacitação técnica e administrativa dos municípios.

O Programa Habitar Brasil/BID (HBB) foi, desse modo, idealizado como um projeto para financiamento de obras e ações nas capitais ou municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Firmado em setembro de 1999, o acordo de empréstimo entre a União e o BID criou o aparato normativo e orçamentário necessário.

Ficou formatado, assim, o HBB, com os seguintes objetivos:

- contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente daquelas com renda mensal de até três salários mínimos, que residam em assentamentos subnormais localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais;
- estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos quanto nas causas, inclusive as institucionais que os originam; e
- aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infra-estrutura urbana do país.

Para atingir esses objetivos, o programa foi dividido em dois subprogramas cujas ações são interdependentes e de execução simultânea:

- Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI), com o objetivo de capacitar as prefeituras em todos os aspectos pertinentes à gestão do setor habitacional urbano, e desenvolver ações de capacitação e estudos setoriais de interesse, no âmbito da política nacional; e
- Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), que trata da implantação e execução de projetos integrados para urbanização de assentamentos subnormais.

## Inovações

Uma inovação importante do programa é a associação das intervenções urbanas com o componente de apoio técnico e financeiro para aperfeiçoar, modernizar e capacitar as prefeituras. A meta é melhorar a atuação local na solução dos problemas urbanos e habitacionais das cidades, como pré-requisito para o acesso aos recursos destinados às obras e ao social.

A estratégia de se estabelecer que os municípios só teriam acesso aos recursos para urbanização de assentamentos à medida que avançassem nas ações de desenvolvimento institucional constitui ponto estrutural do programa. Por outro lado, está aberta a possibilidade para que sejam desenvolvidas somente ações de desenvolvimento institucional.

A execução de projetos integrados de urbanização é outra característica importante, pois equipes multidisciplinares atuam em conjunto no trato de diversos aspectos da questão urbana, nas áreas ambiental, social, fundiária e de engenharia. Os projetos, necessariamente, contemplam ações, obras e serviços que proporcionam a supera-

ção das condições de subnormalidade dos assentamentos habitacionais irregulares, carentes de serviços públicos essenciais, incorporando-os à cidade formal, resultando, ao final, em intervenções de urbanização sustentável.

Ademais, nenhum outro programa da esfera federal traz, na sua concepção, o destaque e a relevância para o componente social como este. A participação ativa da comunidade local, desde o planejamento da proposta até a conclusão das obras e, um ano após, a ocupação, são pontos basilares para o sucesso da intervenção. Para tanto, são executados projetos de apoio, orientação e mobilização da comunidade, de capacitação profissional, de geração de trabalho e renda, e de educação sanitária e ambiental.

Importante também constatar que os dois requisitos básicos definidos para operacionalização do programa, quais sejam: a constituição de uma unidade responsável pela execução, que recebeu o nome de Unidade Executora Municipal (UEM), e a elaboração de um Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), além de garantirem as condições mínimas, revelaram-se importantes fomentadores do amadurecimento do setor habitacional.

Por outro lado, as UEMs contribuíram para a dinamização das atividades ligadas à habitação de baixa renda e a afirmação de uma cultura de planejamento, a partir do conhecimento da realidade. Em boa parte dos casos, elas se tornaram embriões da constituição de órgãos responsáveis pela política habitacional local.

## Agentes envolvidos

Participam do programa a República Federativa do Brasil, no papel de mutuária do empréstimo; o BID, mutuante do empréstimo; o Ministério das Cidades (MCidades), órgão gestor central, por meio da Unidade de Coordenação do Programa (UCP); os estados, os municípios e o Distrito



Federal (DF), agentes executores e beneficiários dos investimentos; e a Caixa Econômica Federal (CEF), empresa pública contratada pela União para prestar serviço de orientação aos agentes e operacionalização do programa.

## Recursos

O valor do programa está, atualmente, fixado em US\$ 298,9 milhões, sendo:

- US\$ 120 milhões da União (40%);
- US\$ 178,9 milhões do BID (60%); e
- 2% a 20%, sobre o valor total dos investimentos, de contrapartida dos estados, municípios e DF.

Os recursos são repassados aos estados, municípios e DF de maneira não onerosa, sob forma de transferência voluntária da União, mediante assinatura de contratos de repasse firmados com a CEF, mandatária da União nessas operações.

## Benefícios

Capacitação de 119 municípios, com a implantação de ações, para:

- atuar no planejamento e na gestão das questões voltadas ao setor habitacional, por meio da criação de instrumentos que permitam a regularização dos assentamentos subnormais nos aspectos urbanístico, institucional e ambiental;
- criar políticas e programas que propiciem condições para ampliação da oferta de habitação de baixo custo, bem como controle e desestímulo às ocupações irregulares;
- adequar a regulação urbanística aos padrões locais, levando em consideração as condições da população;



Imbirussu-Serradinho, Campo Grande (MS)

Alagados, Salvador (BA)





Creche em Renascer, Dourados (MS)



Entrega de título, Santa Luzia, Campo Grande (MS)

- capacitar as equipes técnicas e modernizar os equipamentos e instrumentos da área habitacional; e
- Contratar 119 projetos de urbanização de assentamento subnormal, em 84 municípios, com ações, obras e serviços voltados para:
  - regularização fundiária;
  - implantação de saneamento básico e infra-estrutura urbana;
  - recuperação ambiental;
  - construção de unidades habitacionais básicas e de módulos hidráulicos, bem como recuperação e melhoria habitacional;
  - construção e funcionamento de equipamentos urbanos, tais como: creche, escola, posto de saúde, centro de convivência e de geração de renda, quadra esportiva e área de lazer; e
  - apoio ao desenvolvimento comunitário, para as famílias residentes na área do projeto, por intermédio do desenvolvimento de processos voltados para organização representativa da população; capacitação de lideranças; educação popular; educação sanitária e ambiental; e implantação de atividades voltadas a capacitação profissional e geração de trabalho e renda.



Seminário regional para discussão do Plano Nacional de Habitação - PLANHAB

# Fortalecimento Institucional do Ministério das Cidades

**P**ara construir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Ministério das Cidades (MCCidades) concentrou-se na promoção de sua capacidade institucional e estrutura organizacional interna. Isso se deu por meio do planejamento, da integração e da execução de ações, considerando-se as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade e na Conferência Nacional das Cidades, nas discussões do Conselho das Cidades (ConCidades), nas políticas urbanas setoriais e, principalmente, na sua missão de garantir o direito à cidade a todos, promovendo a universalização do acesso à terra urbanizada e à moradia digna, ao saneamento ambiental, ao trânsito e à mobilidade com segurança, e ao meio ambiente saudável, por meio da gestão democrática.

Para alcançar o desenvolvimento institucional, o MCCidades implementou uma série de ações, visando ampliar, modernizar e fortalecer sua capacidade de formulação e gestão das políticas públicas. Nesse sentido, as principais atividades basearam-se em:

- 1] **Preparação e utilização de instrumentos normativos no âmbito federal**, como, por exemplo: proposta de revisão e substitutivo da Lei nº 6.766, que trata do parcelamento do solo; Projeto de lei da Política e do Sistema Nacional de Habitação; e Projeto de Lei Complementar, para fixação de normas de cooperação, metas e prioridades da União sobre as políticas de desenvolvimento urbano com estados, regiões metropolitanas, municípios e DF;
- 2] **Melhoramento dos sistemas de informação e estatística setorial**, ampliando-se os padrões de eficácia e eficiência na formulação e condução da Política Nacional de Habitação e na sua integração com as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ao dar continuidade aos estudos sobre as principais características do setor habitacional, o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios. A realização desse trabalho possibilitou a construção de um banco de dados e a publicação de “Déficit Habitacional no Brasil – Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas”, em continuidade a outras publicações;
- 3] **Fortalecimento da capacidade técnica para a formulação de políticas integradas e normas seto-**

**riais**, tendo a capacitação e a informação como os dois elementos fundamentais. A sua promoção tem o objetivo de atender aos requisitos de eficácia e eficiência na execução de programas e projetos; e

- 4] **Elaboração de estudos e pesquisas; divulgação de informações setoriais.**

## Política nacional

O MCidades elegeu cinco pontos fundamentais para consolidar a estrutura da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: o financiamento do desenvolvimento urbano; as questões federativas e o direito urbanístico; as questões regionais e metropolitanas; o processo participativo e o controle social na política de desenvolvimento urbano; e a capacidade institucional do setor habitacional.

Para tratar esses temas, foi fundamental a realização de 2ª Conferência Nacional das Cidades, precedida de conferências municipais e regionais. Esse processo teve duas grandes conquistas históricas: a definição, de forma democrática, da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e a consolidação e legitimação do MCidades como órgão federal responsável pelo desenvolvimento urbano do país.



Outra etapa relevante foi a elaboração da série de publicações intitulada Cadernos MCidades, criada para promover o debate das políticas e propostas formuladas. Entre essas obras, estão: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; Participação e Controle Social; Programas Urbanos; Habitação; Saneamento; Transporte e Mobilidade Urbana; Trânsito; e Capacitação e Informação.

## Setor habitacional

No setor habitacional, o MCidades priorizou a realização de estudos técnicos e especializados, como o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), que deverá apresentar a estratégia de enfrentamento das necessidades habitacionais do país até 2020, definindo, a partir da caracterização do cenário atual do setor habitacional, diretrizes, objetivos, metas físico-financeiras, linhas programáticas, instrumentos, mecanismos de articulação e alocação dos recursos previstos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e outros, bem como prioridades de investimento.

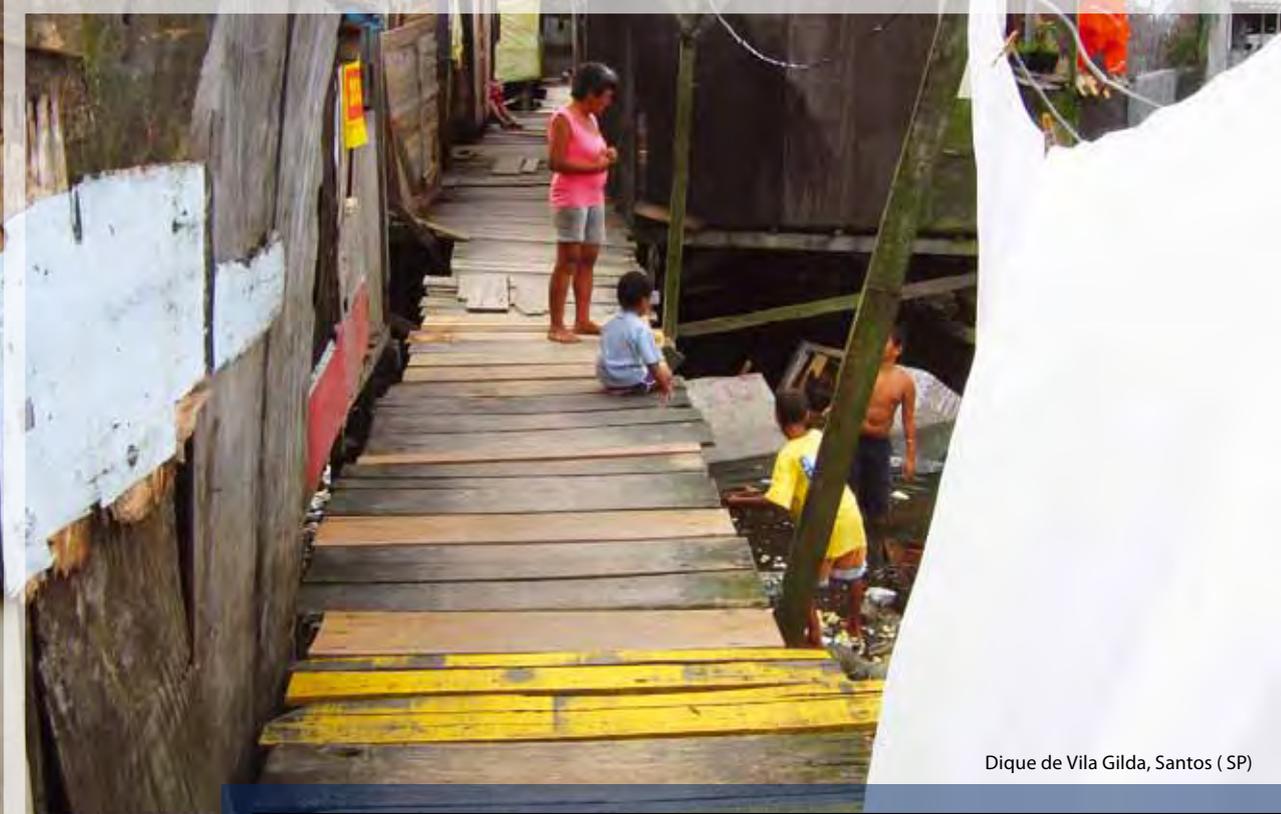
Para a elaboração do PLANHAB, são necessá-

rias informações complementares aos estudos sobre o déficit habitacional. Por essa razão, a Política Nacional de Habitação tem como um de seus eixos estratégicos a construção e a consolidação de um Sistema de Informação do Setor Habitacional, parte integrante do Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIC), no âmbito geral da Política de Informações (PIC) do MCidades.

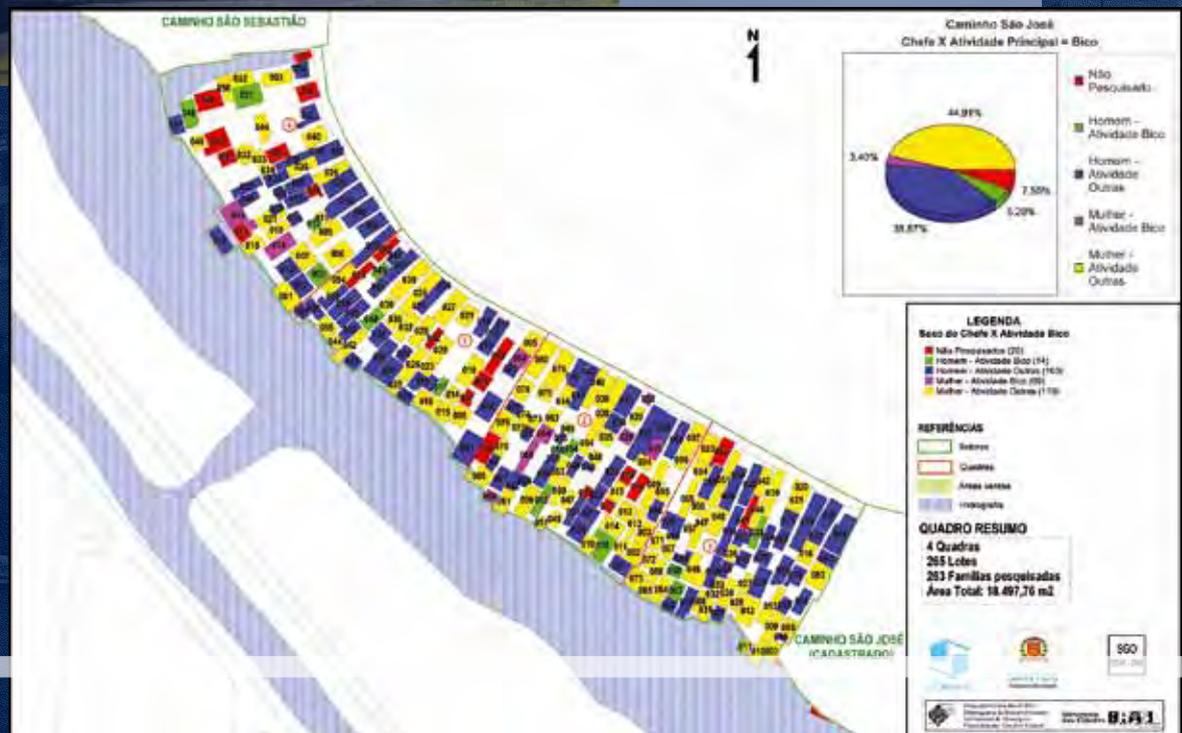
Nesse sentido, está em curso o desenvolvimento de aplicações de geoprocessamento em assentamentos precários de base municipal, contendo indicadores e variáveis sobre as capacidades administrativas, as condições socioeconômicas e habitacionais de favelas e similares, que constituirão o Sistema Nacional de Informações Municipais Georeferenciadas, assim como a projeção da demanda demográfica habitacional. Estudos efetuados para regiões e estados, com um horizonte até 2020, e para municípios cuja estimativa deve se estender até 2010, também contribuirão para elaboração do PLANHAB.

Dentro do processo de interlocução com a sociedade e os entes federativos, etapa essencial para elaboração do PLANHAB, foram realizados seminários nas cinco regiões, reuniões técnicas, oficinas e consultas aos conselhos de participação e controle social da área habitacional.





Dique de Vila Gilda, Santos (SP)



Dique de Vila Gilda, Santos (SP) - Levantamentos

# Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios

**A**uxiliar as prefeituras no enfrentamento dos desafios das questões urbana e habitacional foi a estratégia adotada pelo Ministério das Cidades (MCidades) ao criar o Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI), no âmbito do Programa Habitar Brasil/BID (HBB).

O subprograma DI tem como objetivos criar ou aperfeiçoar instrumentos que permitam a regularização dos assentamentos subnormais, nas dimensões urbanística, institucional e ambiental, bem como propiciar condições para ampliação da oferta de habitações de baixo custo, adequando os padrões urbanísticos e administrativos às condições socioeconômicas da população de baixa renda.

Objetiva também implantar estratégias de controle e desestímulo à ocupação irregular de áreas e aperfeiçoar a capacidade técnica das equipes que atuam no setor urbano-habitacional.

Com a construção da nova Política Nacional de Habitação a partir de 2003, tendo como princípios a descentralização, a transparência e a participação democrática, passou a ser fundamental a estruturação dos agentes públicos em todos os níveis de governo, para exercerem um papel ativo na superação do problema habitacional brasileiro.

O desenvolvimento institucional dos municípios de forma sustentável torna-se, portanto, requisito básico para o sucesso das políticas urbana e habitacional, em qualquer nível de governo.

Assim, como componente estratégico do programa, o subprograma DI passou a cumprir um papel relevante e precursor no apoio às prefeituras, ao introduzir, na agenda das equipes e dos gestores municipais, a importância do conhecimento da realidade urbana e habitacional de seus territórios e da adoção de novos e eficientes instrumentos para o setor.

## O que o subprograma DI financia

Para o cumprimento dos objetivos, o subprograma DI financia ações dos municípios, nas seguintes modalidades:

- a) **elaboração e implementação de estudos e planos** visando o fortalecimento institucional dos municípios nas áreas habitacional e urbana, sendo financiadas ações para elaboração de planos diretores urbanos e projetos de legislação urbanística, planos e subsídios para regularização fundiária e urbanística, caracterização de assentamentos precários, estudos para modernização da gestão administrativa do setor habitacional e urbano;
- b) **treinamento e capacitação de equipes técnicas** das prefeituras, especialmente nas áreas de legislação e

gestão urbanística e ambiental, cartografia, cadastro técnico, processamento de dados, elaboração, acompanhamento e avaliação de projetos;

- c) **aquisição de equipamentos**, desde que justificada a necessidade, para suporte da equipe municipal responsável pelo projeto, assim como para modernização do setor administrativo responsável pela política habitacional; e
- d) **apoio à implementação de sistemas de informação**, incluindo contratação de mapeamentos e levantamentos aerofotogramétricos, imagens de satélite, montagem e complementação de cadastros imobiliários e atualização de plantas de valores.

## O PEMAS

Passo inicial para as atividades do município no programa e condição para acesso aos recursos, o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) constituiu-se no documento que permitiu o entendimento sobre o setor habitacional, facilitando análises comparativas.

A elaboração do PEMAS seguiu uma metodologia específica de trabalho composta de três itens básicos: o preenchimento de um **roteiro** com as informações sobre



a situação do setor urbano/habitacional do município; a leitura e a avaliação dos dados do roteiro, que propiciaram o desenvolvimento de um **diagnóstico** do setor, contendo as fragilidades e também as opções de solução; a construção de uma **matriz** com objetivos específicos, metas e respectivos indicadores de aferição.

O processo de elaboração do PEMAS levou as equipes municipais a aprofundar o conhecimento e a sistematização da situação habitacional, a obter uma noção clara da dimensão do problema e, portanto, a vislumbrar os instrumentos necessários para equacioná-lo.

Os PEMAS constituem-se em um inestimável acervo de informações para o processo de planejamento habitacional e urbano dos municípios. Eles têm servido, em alguns casos, não apenas para assegurar a participação do município no programa, mas também para apoiar a formulação de planos e projetos de outros programas de financiamento.

Foram contratados repasses para 119 municípios, dos quais 104 encontram-se com o PEMAS em implementação, envolvendo investimentos de R\$ 60 milhões, além do desenvolvimento de mil ações para a consecução de 1.334 metas das matrizes.

### **Depoimentos**

*“O PEMAS motivou o Município de Salvador a recriar a Secretaria de Habitação, em 2001; as ações do PEMAS são o plano de trabalho da Secretaria. Ações como regularização fundiária, com mais de 10 mil cadastros já realizados, e arquitetura pública, com mais de 300 projetos finalizados, são o resultado do trabalho motivado pelo PEMAS.”* Fernando Medrado, secretário de Habitação do Município de Salvador (BA) – 2002.

*“O Programa de Desenvolvimento Institucional do Habitar Brasil/BID foi fundamental para que tivéssemos um diagnóstico do nosso município e assim pudéssemos nortear ações concretas visando seu desenvolvimento integrado.”* Maria Rita de Cássia Singulano, secretária de Obras e coordenadora da UEM de São José dos Campos (SP) – 2002.

*“Não resta dúvida de que, em decorrência do diagnóstico elaborado para execução do PEMAS, o município pôde detectar seus pontos críticos quanto à capacidade institucional, precipuamente ligados à área habitacional, definindo-se as ações que constariam da matriz do PEMAS.”* Tânia Mara Ramos Guedes, coordenadora da UEM de Barra Mansa (RJ) – 2006.

*“Em Niterói, a publicação do PEMAS foi uma das ações contempladas no segundo contrato de DI e teve por objetivo servir de ferramenta para todos os agentes sociais envolvidos no processo de enfrentamento da problemática habitacional e fundiária do município. Podemos dizer que o PEMAS se tornou um instrumento dinâmico no planejamento municipal e que as ações vislumbradas em 2004 começaram a ser implementadas imediatamente, o que nos fez optar por publicar este plano de forma atualizada até junho de 2006, sinalizando qual tem sido o andamento das ações previstas e destacando quais os desafios que temos que enfrentar na sua implementação.”* Luis Fernando Valverde, coordenador da UEM de Niterói (RJ) – 2006.

## **A subnormalidade habitacional**

A habitação subnormal é uma das manifestações mais evidentes da grande desigualdade social existente no país. No entanto, apesar da magnitude do problema, sabe-se de forma incompleta e insatisfatória seus contornos e exatas proporções, por falta de indicadores mais adequados. Isso, por um lado, dificulta a formulação de políticas públicas mais apropriadas a cada situação e, por outro, confunde e impede uma cobrança mais eficiente, pelas lideranças sociais, sobre a ação do governo nesse setor.

Levantamentos efetuados a partir dos roteiros para elaboração do PEMAS em 106 municípios demonstram que cerca de 24% dos domicílios, aproximadamente 2,8 milhões, são caracterizados como subnormais, por se encontrarem em favelas ou assentamentos clandestinos, ou por sua localização em cortiços ou outras formas não enquadradas nas situações mencionadas.

O enfrentamento dessa questão demanda, por um lado, a definição clara do quadro existente, a partir de indicadores adequados e confiáveis que permitam um diagnóstico preciso do problema. Por outro lado, pressupõe um planejamento das ações a serem implementadas, com definição de prazos, fontes de recursos, formas de abordagem dos problemas e hierarquização das medidas.

O programa, dentro desse enfoque, estimula os municípios a investir recursos no conhecimento detalhado da realidade, por meio da caracterização dos assentamentos subnormais existentes e de suas hierarquização.

A caracterização dos assentamentos se dá em duas vertentes complementares:

- a) levantamentos físicos, em que fiquem caracterizados os limites, acidentes naturais e topografia das áreas que serão objeto da intervenção do poder público; e
- b) levantamentos urbanísticos e socioeconômicos, em que fiquem caracterizados a precariedade dos serviços públicos existentes, o tipo de moradia predominante, a incidência de doenças, a renda média da população residente, a situação fundiária, o grau de intervenção pública já efetuada e o grau de organização da comunidade, entre outros.

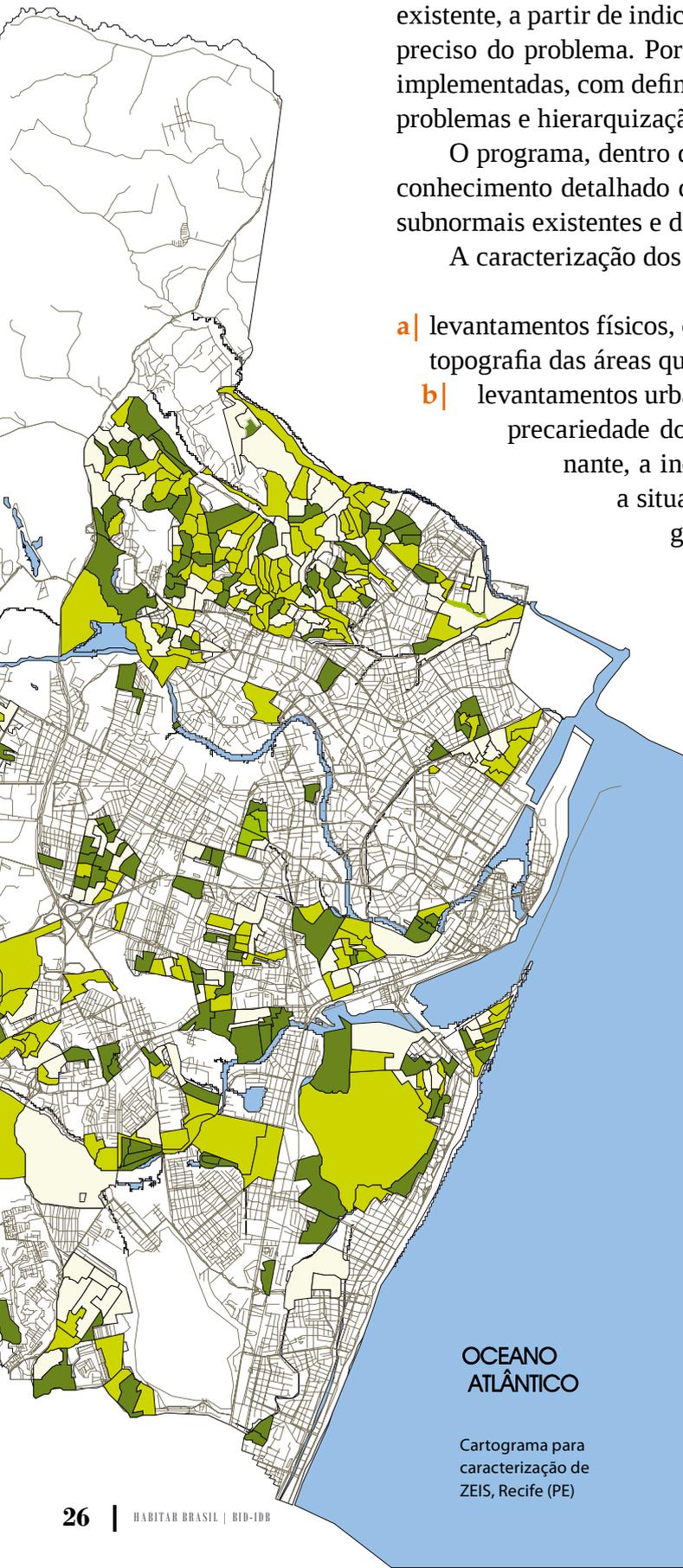
Com base nesses levantamentos, o município se instrumentaliza para estabelecer um diagnóstico preciso de cada uma das áreas subnormais, possibilitando-se a formulação de uma política habitacional consistente, baseada em dados concretos, bem como o planejamento das ações a serem desenvolvidas.

O subprograma DI determina que os municípios, ao elaborarem seus PEMAS, incluam, no diagnóstico da situação urbana e habitacional, a hierarquização das áreas subnormais.

Em 103 municípios, foram implementadas ações envolvendo a caracterização dos assentamentos subnormais, com investimentos de R\$ 9 milhões.

### *Depoimentos*

*“Com a relação/hierarquização das áreas subnormais, a PMNSS terá uma fotografia atual da subnormalidade de forma qualitativa e quantitativa, o que permitirá se avaliar as ações corretivas do poder público, bem como se desenvolver um processo de congelamento e implantação de políticas de controle de novas invasões.”*  
– PEMAS de Nossa Senhora do Socorro (SE).



OCEANO  
ATLÂNTICO

Cartograma para  
caracterização de  
ZEIS, Recife (PE)

*“Iniciada sua participação no Programa Habitar Brasil/BID, em 2004, o Município de Niterói deu início a um projeto de mapeamento e sistematização de dados referentes às “áreas de ocupação precária”. A identificação de cerca de 100 assentamentos, nos 64 polígonos existentes, foi considerada ação prioritária pelo município. Durante a hierarquização dos assentamentos discutida no âmbito do HBB, embora as carências encontradas nos assentamentos tornem difícil definir em qual dessas comunidades a intervenção se torna mais prioritária, foi definida uma estratégia considerando todas as possibilidades de ação. Como desdobramento da experiência iniciada no cadastramento das áreas e da participação em outros programas do governo federal, está sendo desenvolvida uma metodologia de hierarquização e eleição de projetos.”*

## **Informações urbanísticas**

A ausência de conhecimento sobre o território municipal é um dos problemas básicos enfrentados pelas administrações locais aliada à falta de instrumentais, tem dificultado a gestão de informações, atividade fundamental para o planejamento urbano. Nos diagnósticos dos PEMAS, foi comum verificar a inexistência de mapeamento de cadastro imobiliário atualizado. Também ficou evidenciada a carência dos municípios em relação a dados atualizados do seu território construído e natural, no que diz respeito às edificações, sistema viário e redes de infra-estrutura e serviços, assim como quanto a banco de dados sociais e econômicos sobre a população que nele habita.

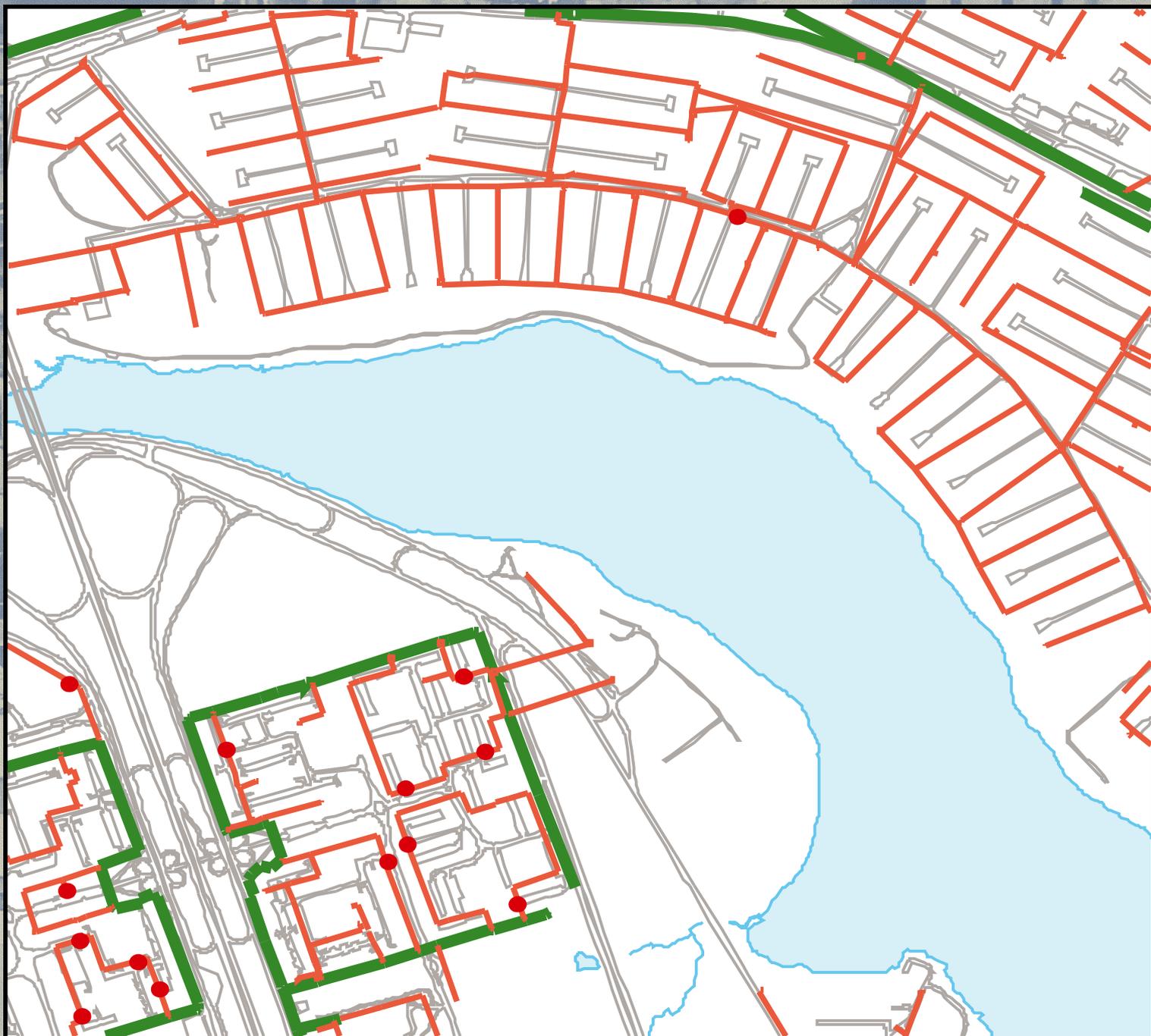
A montagem do Sistema de Informações Urbanísticas inclui ações como aquisição de imagens de satélite, elaboração de levantamentos aerofotogramétricos e cadastros técnicos, criação de banco de dados e elaboração e montagem de sistemas de informações georreferenciadas. Considera ainda planejar e providenciar a aquisição de computadores, softwares e periféricos necessários à sua implementação, além do treinamento para operacionalização.



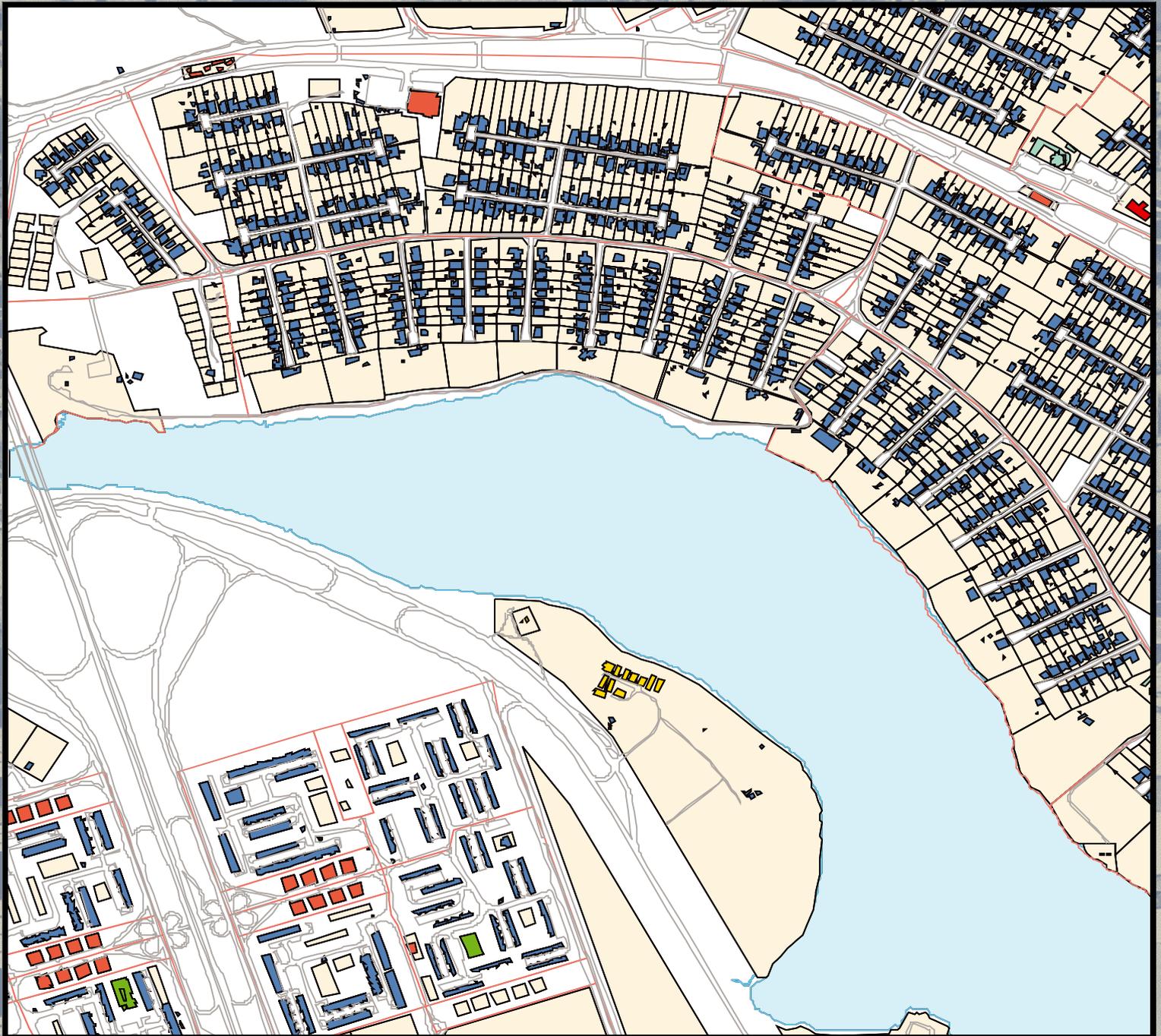
Aerofotogrametria, Campina Grande do Sul (PR)



Equipamentos instalados, Colombo (PR)



Rede de água potável / Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal



Uso e ocupação do solo/ Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal

Foram contratadas 348 dessas ações em 108 municípios, totalizando R\$ 33 milhões em investimento. Por serem essas ações de relativa rapidez de implementação, o resultado é facilmente averiguado na mudança ocorrida nos municípios. Ficam visíveis desde pequenos lotes de computadores, para a equipe municipal, até a implementação de setores específicos de georreferenciamento, dando o destaque merecido ao setor habitacional, dentro da estrutura de gestão.

O HBB destinou recursos para complementação dos cadastros municipais com dados dos setores habitacionais irregulares, para incluí-los no planejamento municipal. Muitas vezes, os municípios já dispunham até de sofisticado sistema de informações para registros e cobrança de impostos, que não contemplavam essas áreas, nem eram conectados aos bancos de dados dos setores habitacionais.

Além de elaborar e implementar o sistema de informações, o município deve cuidar constantemente da atualização dos dados, considerando a dinâmica das transformações urbanas que ocorrem nas cidades. A coleta e a sistematização de dados é uma atividade permanente e necessária para dar suporte às ações de planejamento e gestão. E, para isso, é fundamental que o município invista também na capacitação do corpo técnico e na criação de departamentos especializados com esse objetivo.

## Experiências

*O município de Barra Mansa (RJ) adquiriu e instalou computadores nos setores de controle urbano, na gerência de habitação e no núcleo de geoprocessamento. O uso dos equipamentos tem sido de grande valia na elaboração de cadastros e projetos de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários, além de no atendimento de solicitações da Defensoria Pública, desenvolvendo um serviço de engenharia social. A aquisição de geoprocessadores (GPS) de precisão milimétrica tem sido muito útil nas ações de mapeamento, tornando possível a implantação de marcos geodésicos na área urbana, o apoio à Divisão de Fiscalização de Obras e o acompanhamento da expansão de núcleos habitacionais.*

*O município de São José dos Campos (SP) adquiriu o mapeamento cartográfico e contratou serviços técnicos para o Sistema de Informações Georreferenciadas (SIG), criando um setor específico para esse fim. Esse serviço incluiu a elaboração e a implantação do sistema, além da aquisição de equipamentos e a interligação das secretarias do município em rede, trabalhando em conjunto na alimentação dos dados de cada setor. O município disponibiliza grande parte desse material na internet e colhe resultados da aplicação desse instrumental nas ações de planejamento tais como o Plano Diretor recém finalizado, o Programa de Regularização Fundiária e o Programa de Prevenção de Áreas de Risco.*

*São José do Rio Preto (SP) adquiriu imagens de satélite com precisão cartográfica, além de software apropriado para processamento digital de imagens e ortorectificação. Os serviços contratados incluíram também a qualificação dos recursos humanos para tornar esse setor independente de terceirização, barateando o processo de produção de imagens nas futuras atualizações.*

*O município de São Vicente (SP) tem conseguido obter recursos após a aquisição de levantamento aerofoto-*

Capacitação em informática, Belém (PA)





Encontro técnico para troca de experiências de DI entre municípios do nordeste





Levantamento aerofotogramétrico de Osasco (SP)



Encontro técnico para troca de experiências de DI entre municípios do sudeste

*togramétrico e a restituição cartográfica que possibilitou o mapeamento da cidade, incluindo os assentamentos precários em escala detalhada. Com essa base, contendo informações precisas sobre as características físicas do território, foi possível se desenvolver projetos e se estimar os custos.*

*Em Palmas (TO), foi possível realizar-se o levantamento aerofotogramétrico: a restituição aerofotogramétrica, com todos os elementos planimétricos e altimétricos em meio digital, e a criação de sistema de visualização – localizador de lotes e edificações, para ser disponibilizado em computadores, nas áreas de cadastro, saúde, fiscalização, educação, trânsito e transporte.*

*A prefeitura também disponibilizou à população imagens de satélite, fotos aéreas e mapas, visando estabelecer mais um canal para troca de informações e sugestões, de acordo com a premissa de que o conhecimento da cidade pela população é de importância fundamental no processo de planejamento estratégico, sustentável, democrático e participativo.*

## **Capacitação**

Entre as inúmeras carências apontadas no PEMAS pelos municípios, a de qualificação e a de atualização dos agentes públicos responsáveis pela gestão da política urbana integrada são, provavelmente, as mais presentes nos diagnósticos efetuados.

A introdução e a ampliação do uso da tecnologia da informação nas prefeituras criaram novas oportunidades para se melhorar o atendimento da população que necessita recorrer aos balcões dos postos de atendimento das secretarias municipais. Também têm possibilitado acesso, aplicação e uso quase ilimitado – por parte de técnicos, gestores e interessados – de dados e informações técnicas administrados pelos diversos setores da prefeitura.

Em muitas prefeituras, esses recursos técnicos e tecnológicos estão sendo utilizados para impulsionar a modernização dos processos gerenciais e de plane-

jamento municipal. Mas, para tanto, o perfil dos profissionais e técnicos municipais também necessita de mudança.

Os servidores públicos precisam se qualificar para implementar e dominar os recursos da tecnologia da informação, precisam deter e poder utilizar o conhecimento sobre os novos instrumentos gerenciais e de planejamento. Devem também ter condições de promover processos decisórios que contem, desde o momento inicial, com a participação ativa e efetiva da sociedade, principalmente daquela população que é objeto das políticas sociais e das intervenções governamentais.

Mais especialmente na área da habitação de interesse social, os desafios para intervenções em habitação estão relacionados à definição de novos parâmetros técnicos e à formulação de novos processos de financiamento e gestão que não podem dispensar a co-participação das comunidades envolvidas. E nada disso pode ser realizado sem o conhecimento profundo e atualizado da realidade urbana e territorial, das demandas sociais e do perfil das comunidades que devam ser atendidas.

Pressionadas por orçamentos insuficientes e por carências crescentes, as administrações públicas normalmente definem prioridades para seus investimentos, em função dos problemas de mais graves e imediatas conseqüências para a população. E, nessa visão, o investimento em capacitação de recursos humanos frequentemente acaba sendo relegado a segundo ou terceiro plano. Entretanto, é inquestionável que as fragilidades técnico-institucionais impedem as administrações locais de ter acesso a programas e ações de outras esferas de governo. E, portanto, a qualificação dos agentes públicos é também uma das maneiras de o município ampliar sua capacidade de investimento, por meio do acesso a novos recursos financeiros.

Refletindo o diagnóstico dos municípios, o MCidades encara a capacitação como prioritária, pois a atividade permite a permanência e a multiplicação dos conhecimentos e informações entre os servidores muni-



Discussão pública da Política Municipal de Londrina (PR)



Discussão pública da Política Municipal de Salvador (BA)

cipais e os agentes sociais. Trata-se de uma atividade por intermédio da qual o poder público pode alterar e melhorar sua relação com o cidadão e com a sociedade, e sua capacidade de planejar e executar políticas sociais.

Para até o encerramento do programa, estão previstos, aproximadamente, R\$ 4,6 milhões, a serem aplicados na realização de 131 cursos ou treinamentos em 69 municípios. Até setembro de 2006, mais de três mil agentes públicos já haviam passado por atividades de qualificação ou capacitação, nos 71 cursos concluídos. Os cursos abrangem desde simples atividades de treinamento em aplicativos e programas para computador, passando por atividades específicas de formação profissional, a pós-graduação com mais de 360 horas/aula.

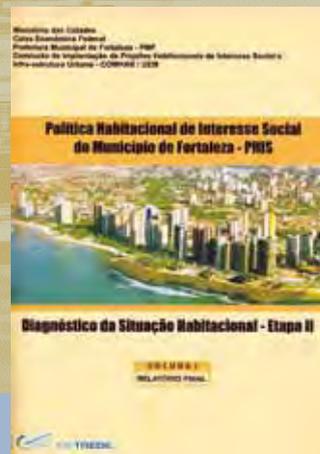
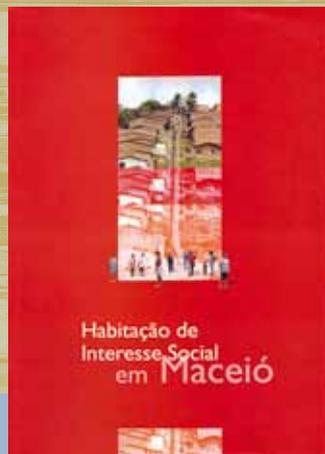
São temas recorrentes, nas agendas de qualificação e capacitação propostas pelos técnicos municipais para serem financiadas pelo programa: elaboração e revisão de leis e códigos; mapeamentos como instrumento de conhecimento e avaliação da realidade local na tomada de decisão; novos instrumentos urbanísticos; sistemas de informação; sistemas e instrumentos de controle de uso do solo e de situações de risco; gestão de projetos sociais; gestão ambiental; gestão participativa; modelos de gestão; regularização fundiária; projetos habitacionais de interesse social; formação de multiplicadores; trabalho interdisciplinar e programas integrados; uso e aplicação da tecnologia da informação.

## Exemplos

*Um exemplo de curso de especialização de grande repercussão é o Curso de Especialização em Gestão Urbana e Desenvolvimento Social realizado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis (SC) ao longo do ano de 2004. Com carga de 385 horas/aula, ele mesclou temas voltados a questões urbanísticas, ao desenvolvimento social, ao ambiente da prefeitura – aspectos gerenciais, desenvolvimento de recursos humanos, gestão da informação, e à política habitacional propriamente dita.*

*Concluíram o curso 41 técnicos das mais diversas formações, todas vinculadas à atuação da prefeitura em áreas de assentamento precário. Os debates, o desenvolvimento de atividades didáticas e as monografias finais do curso geraram acúmulo de conhecimento e idéias que podem ser aprofundadas e disseminadas. A Escola Cidadã, cujo objetivo é capacitar atores sociais para as questões urbanas, é uma das propostas surgidas, que poderá ser aproveitada pelo município.*

*Outro exemplo é o de Salvador (BA). Nesse caso, um curso de formação profissional específica qualificou 237 servidores de diversos órgãos municipais envolvidos em atividades de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas habitacional, social, urbana e ambiental, para contribuírem na implementação de uma nova política habitacional para a cidade. Essa capacitação foi realizada em 2005, em 256 horas /aula.*



## Planejamento habitacional

Apoiar a elaboração de políticas, planos e programas habitacionais está entre as prioridades do Subprograma DI, pois se trata de um trabalho estruturante no enfrentamento da questão habitacional. A expectativa é que, a partir de sua definição, a política municipal de habitação passe a ser referência para outras ações no campo habitacional, à medida que ela aponte para um conjunto de objetivos, diretrizes, metas e instrumentos normativos e de ação que possibilitem avançar no rumo do amplo acesso à moradia. A visão da importância desse tipo de ação levou a coordenação do programa a editar obra para colaborar com os municípios na montagem de sua política habitacional – Caderno 2 - Política Municipal de Habitação - Orientações para Formulação e Implementação, disponível em <http://www.cidades.gov.br/hbb>.

A aprovação e a regulamentação da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que institui a obrigatoriedade de elaboração de planos locais de habitação, para se ter acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), ressalta o papel dessa modalidade de ação, uma vez os municípios ficam em melhores condições de participar como protagonistas da Política Nacional de Habitação.

Dos 119 municípios que participam do programa, 71 planejaram utilizar parte dos recursos do subprograma DI em ações diretamente relacionadas a esse

tema. Alguns optaram por aplicar na elaboração da própria política, como o desenvolvimento de estudos de compatibilização entre a política habitacional e o plano diretor; ou ainda ao detalhamento do diagnóstico da realidade, a exemplo dos estudos sobre o déficit habitacional e a caracterização da demanda, e de trabalhos sobre a construção de indicadores para avaliação da política habitacional local.

Vale a pena destacar que, entre as ações dessa modalidade, algumas são voltadas especificamente para a estruturação de mecanismos de gestão democrática da política habitacional, como a criação ou a adaptação de conselhos e fundos municipais de habitação.

Ao todo, está prevista a execução de 129 ações dessa categoria, que correspondem a um investimento de R\$9,1 milhões, incluindo R\$420 mil de contrapartida municipal.

A participação da sociedade local é fundamental na elaboração da política e dos planos habitacionais. Quanto mais democrático e participativo for o processo de construção dessas propostas, maior legitimidade e apoio elas terão.

Ao elaborar uma política habitacional, o município define um conjunto de princípios, objetivos e diretrizes para lidar com o problema habitacional, e as estratégias da ação do poder público para equacioná-lo. Devem ser claramente definidas as prioridades de ação e o público-alvo, assim como um conjunto de linhas programáticas a serem desenvolvidas e implementadas.

Um plano habitacional, por sua vez, tem como finalidade colocar em prática uma determinada política. Na qualidade de instrumento de planejamento, um plano deve apontar metas a serem atingidas, assim como o tempo e os recursos financeiros, técnicos e humanos para alcançá-las.

De uma forma geral, um trabalho completo de discussão e elaboração de uma política ou de um plano de habitação passa por várias etapas, desde o processo de preparação até a aprovação final. Como a seguir:

- Montagem e capacitação da equipe técnica responsável pela coordenação;
- Trabalho de motivação, mobilização e capacitação da sociedade, para participar do processo;
- discussão e elaboração do diagnóstico, que deve contar com um amplo levantamento de informações e caracterização do setor habitacional e urbano, inclusive do quadro institucional, envolvendo a legislação pertinente, bem como as condições operacionais e a estrutura administrativa do setor;
- definição de diretrizes, propostas e estratégias de implementação e linhas programáticas; e
- proposição de programas e ações a serem implementados para dar conta dos problemas identificados no diagnóstico.

### ***Alguns exemplos***

*Salvador (BA) foi um dos municípios que aplicou recursos para desenvolver um conjunto de ações com o objetivo de implementar a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PHIS). O trabalho se deu em duas etapas. Num primeiro momento, em 2001, foram elaboradas as diretrizes da política, documento submetido à discussão com a comunidade técnica diretamente envolvida.*

*A segunda etapa vem se desenvolvendo a partir de 2005 e engloba a complementação da PHIS e a regulamentação do Fundo e do Conselho Municipal de Habitação, bem como sua adequação à Lei Federal nº 11.124/2005, que trata da obrigatoriedade de planejamento para se*

*obter recursos da PHIS, além de contemplar o processo de elaboração do Plano Diretor Urbano. Nessa etapa, foi previsto um amplo debate com a participação de entidades representativas do movimento social e dos diversos setores da sociedade, em estreita articulação com o setor da prefeitura responsável pela revisão do Plano Diretor.*

*Em Fortaleza (CE), foram investidos recursos em duas importantes ações complementares. A primeira tratou da elaboração da PHIS, que incluiu a produção do Projeto de lei para sua institucionalização, a montagem de um sistema de monitoramento da implementação e a elaboração do Plano Operativo Plurianual (2002/2007), que definiu as etapas, ações, objetivos e metas correspondentes à implementação no período. Além disso, tratou das necessidades de recursos institucionais, organizacionais, de capacitação e logísticos, a estimativa dos investimentos e os mecanismos e sistemática de avaliação dos resultados.*

*O trabalho produziu também uma matriz institucional contendo as atividades a serem desenvolvidas, os níveis de responsabilidade e as atribuições dos órgãos e entidades, com as interfaces existentes, além de incorporar instrumentos de participação da sociedade no processo de implementação.*

*A segunda ação teve como objetivo geral a definição dos programas de intervenção passíveis de serem implantados no município. A concepção desses programas foi discutida em cinco seminários, além de fóruns e audiências públicas sobre os temas em questão.*

*O Município de Itapeverica da Serra (SP) desenvolveu ação de estruturação da política municipal de habitação, que incluiu a revisão e o aprimoramento dos instrumentos de gestão, especialmente do Conselho Municipal de Habitação. Essa ação fez parte de um conjunto composto também pela revisão do Plano Diretor e da Legislação Urbanística, por um plano para implantação de um sistema de informação para a gestão habitacional e pela implantação de banco de dados habitacionais georreferenciados.*

*Aqui se destacam o trabalho de assessoria ao processo de discussão e o treinamento da equipe local, com metodologia participativa e interativa. As atividades desenvolvidas foram agrupadas da seguinte forma,*

*segundo sua natureza: oficinas de planejamento participativo e treinamento de equipe; elaboração de documentos técnicos da política habitacional; assessoria técnica ao processo de discussão com a população, inclusive apoio à mobilização; e assessoria e treinamento da equipe para gestão da política.*

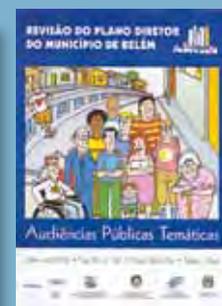
*Essa metodologia, utilizada também no município de Itapevi (SP), contou com elementos de planejamento estratégico situacional, em que o grupo monta uma “árvore de problemas” com a indicação de pontos críticos, aplicada na definição dos programas prioritários a serem implementados. Tanto as propostas de ação quanto os instrumentos de gestão foram formulados com o objetivo estratégico de se ter uma política municipal em condições de integração com as políticas e programas estaduais e federais.*

## Plano Diretor e Legislação Urbanística

A Constituição Federal de 1988 redefiniu a competência dos municípios e estabeleceu novo patamar no que diz respeito à política urbana, ao definir a obrigatoriedade de municípios com mais de 20 mil habitantes aprovarem planos diretores como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e referência para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

A instituição do Estatuto da Cidade, em 2001, definiu os princípios norteadores dos planos diretores e os instrumentos para que os municípios possam intervir nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial. Estabeleceu ainda o prazo de cinco anos para sua aprovação, o que desencadeou um amplo processo de elaboração de novos planos diretores e legislações urbanísticas, bem como revisão daqueles desatualizados e em desacordo com o Estatuto da Cidade.

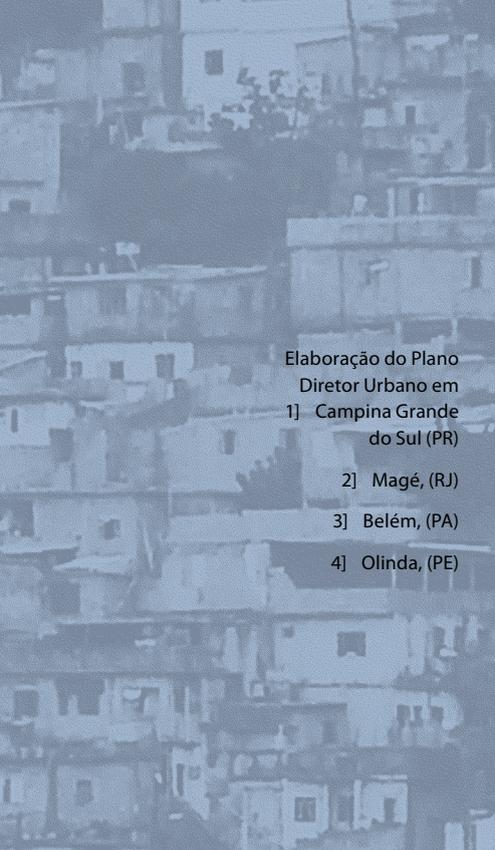
O HBB definiu como uma de suas prioridades, para o financiamento do desenvolvimento institucional, a atualização da legislação urbanística, visando a adoção dos mecanismos e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. A partir de 2003, essa iniciativa veio se somar ao Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, da Secretaria Nacional de Programas Urbanos,



Elaboração de estudos e material de divulgação para o Plano Diretor



Projeto Dom João Batista, Vila Velha (ES)



Elaboração do Plano  
Diretor Urbano em

- 1] Campina Grande  
do Sul (PR)
- 2] Magé, (RJ)
- 3] Belém, (PA)
- 4] Olinda, (PE)



1



2



3



4



no apoio às prefeituras na elaboração de planos diretores participativos. Um balanço do Subprograma DI mostra que foram investidos R\$10,3 milhões em 108 ações desse tipo, em 58 municípios.

Como instrumento voltado para o planejamento territorial, o Plano Diretor deve definir princípios, diretrizes e parâmetros para a ocupação do território municipal, e prever a localização das atividades e de todos os usos do espaço. Além disso, é importante que o plano também indique diretrizes para as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte urbano, e ofereça condições para o desenvolvimento sustentável das cidades.

Para garantir sua efetividade, após a aprovação no Legislativo Municipal, o Plano Diretor precisa ser regulamentado por meio da aprovação de um conjunto de leis, quais sejam: Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento da Terra, e Código de Obras e Licenciamento. O Subprograma DI tem financiado a elaboração e a adequação de todos esses instrumentos, assim como o macrozoneamento, a delimitação de área urbana, os códigos ambientais e de posturas, a regulamentação de instrumentos urbanísticos do Plano Diretor e a revisão do Código Tributário.

Uma atenção especial tem sido dada à regularização dos assentamentos informais, com suas particularidades de espaço urbano não reconhecido, na maior parte das vezes, pela legislação urbanística que abrange a cidade formal. Para alcançar esse objetivo, são criadas as Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social – ZEIS ou AEIS, com diretrizes e parâmetros de uso e ocupação adequados a esses assentamentos.

As ZEIS ou AEIS também podem ser criadas para áreas vazias, terrenos ou glebas, com o objetivo de garantir, na legislação urbanística, a utilização para assentamentos populares.

### **Aplicação**

*O Município de Olinda (PE), por exemplo, aplicou recursos do Subprograma DI na revisão e publicação de seu Plano Diretor, para obedecer às diretrizes, do*

*Estatuto da Cidade, de participação da comunidade e função social da propriedade. Os recursos foram usados também na definição dos novos instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto, na reformulação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, na Lei de Parcelamento e no Zoneamento Econômico e Ecológico da Área Rural.*

*O processo de discussão e revisão do Plano Diretor de Olinda foi constituído de várias fases. Primeiramente, foi criado um grupo técnico institucional, para contribuir com conhecimentos técnicos e informações específicas e para discutir previamente os produtos a serem submetidos a eventos de discussão com a sociedade. Depois, foram realizadas duas oficinas técnicas: a primeira destinada à fixação dos objetivos a serem perseguidos, e a segunda, à definição das propostas e estratégias de ordenamento urbano, de modo que os objetivos do Plano pudessem adquirir especificidade e operacionalidade. Na fase seguinte, foi realizada uma plenária para consolidação das sugestões resultantes das discussões com os diversos segmentos da sociedade. E, por fim, o Projeto de lei foi encaminhado à Câmara de Vereadores.*

*Já o Município de Belém (PA) optou por realizar a revisão do seu Plano Diretor com a própria equipe da prefeitura. O Subprograma DI foi utilizado em ações de apoio ao desenvolvimento dos trabalhos necessários à elaboração do plano. Inicialmente, foram realizados quatro cursos de capacitação, habilitando-se a equipe em plano diretor participativo, planejamento estratégico, formação de facilitadores do processo grupal e indicadores de desempenho.*

*O subprograma financiou, também, quatro estudos subsidiários ao Plano Diretor: relatório de balanço da situação urbana, diagnóstico da estrutura intra-urbana, consultoria para a área insular, que corresponde à área rural do município, e análise de desempenho urbano. Aliados à atualização da base de informações efetuada com recursos próprios, esses estudos propiciaram a leitura técnica do município e a tomada de decisões a respeito dos instrumentos urbanísticos a serem utilizados no plano.*

*Além disso, custeou a produção de oito seminários temáticos, um em cada distrito administrativo de Belém,*



*realizados pelo município para a sensibilização do Plano Diretor, promovendo a consolidação do processo participativo em sua elaboração.*

## **Regularização fundiária**

A regularização fundiária é o processo de reconhecimento, por parte do poder público, da legalidade da posse de terreno ocupado para fim de moradia, por meio de registro em cartório. É a etapa final do processo de regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial necessário para que os assentamentos precários sejam efetivamente integrados à malha urbana e à rede de serviços, inserindo-os no cadastro imobiliário da cidade.

Mesmo nos municípios onde essa linha já vinha sendo implementada, antes do programa, era pequeno o número de áreas efetivamente regularizadas, embora em muitos casos as intervenções no campo jurídico tenham sido iniciadas simultaneamente àquelas realizadas no campo urbanístico. Isso se dá porque o tempo gasto nos procedimentos de legalização é maior do que o necessário para a intervenção urbanística, enfrentando-se diversos tipos de entraves institucionais, alheios à esfera da gestão municipal, e necessitando-se de corpo técnico mais adequado.

A titularidade da terra constitui um dos principais problemas dos assentamentos subnormais e a maioria dos municípios não possui levantamentos ou estudos que identifiquem os tipos de irregularidade existentes, muito menos a situação fundiária das referidas áreas, o que dificulta, ou até mesmo impede um planejamento de ações de regularização. É muito comum haver ocupações irregulares em áreas com parcelamentos aprovados na prefeitura que nunca foram implantados, cujos desenhos não coincidem, obrigando a execução de vários procedimentos técnicos e jurídicos para se efetuar a regularização.

A adoção dos novos instrumentos de política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade – Conces-

são de Uso Especial para Fins de Moradia, Usucapião Especial Urbano, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – requer levantamento das situações fundiárias, por meio de pesquisas em cartórios, para se definir a demarcação e a titularidade das propriedades.

O programa alocou R\$3,5 milhões em ações de subsídio para que os municípios melhorem suas atividades na implementação da regularização fundiária. Foram 34 ações contratadas, incluindo levantamentos cadastrais, pesquisas de campo e cartoriais, estruturação do setor, elaboração de programas específicos, realização de eventos e capacitações.

### **Exemplos**

*Para o Município de Diadema, estado de São Paulo, os objetivos da ação contratada foram: diagnosticar 75 núcleos habitacionais localizados em “Áreas Especiais de Interesse Social”; formar um banco de dados com as informações coletadas e apontar a solução de regularização adequada a cada caso; e definir ações de regularização fundiária, dentro da política habitacional, de forma a complementar o processo de urbanização que precedeu esse trabalho.*

*No Município de Niterói (RJ), foi criado, na Subsecretaria de Habitação, um Núcleo de Regularização Fundiária para funcionar exclusivamente com essa finalidade, permitindo a simplificação de rotinas, a integração funcional com os outros órgãos relacionados e a consequente redução de prazos. Para esse fim, foi prevista a elaboração de um Guia Metodológico para implementação do Programa de Regularização Fundiária e o treinamento da equipe da prefeitura nas atividades necessárias a essa providência.*

*O Município de Curitiba (PR) realizou o levantamento completo da situação dominial dos lotes das áreas ocupadas pelos 22 assentamentos precários considerados mais complexos sob o ponto de vista documental. O estudo verificou mais de 700 registros cartoriais, identificou a situação de cada registro, buscou localizar*

*cada proprietário, atualizou a base cartográfica com as matrículas registradas e, por fim, analisou e apresentou sugestões gerais para solução dos entraves legais ao processo de regularização. Esse trabalho contou também com a capacitação da equipe do departamento de regularização fundiária da COHAB de Curitiba.*

*O objetivo dessa ação foi dar suporte ao estabelecimento da estratégia adequada a ser adotada em cada caso específico e estabelecer prioridades para início dos processos de regularização, tendo em vista o grau de complexidade apresentado por cada área.*

## **Reforma administrativa**

Entre as diversas dificuldades encontradas pelos municípios na área habitacional e urbana, a falta de organização administrativa é um dos grandes obstáculos à gestão da política habitacional e urbana. Por essa razão, o subprograma DI tornou ações dessa natureza passíveis de financiamento.

Os problemas identificados atingem municípios de todos os portes, em maior ou menor grau. Existem os que nem sequer têm, na sua estrutura, um setor responsável pela área habitacional. Há casos em que o setor habitacional foi criado, mas, na realidade, suas ações são exercidas por outro.

O caso mais comum é aquele em que os diversos setores envolvidos com a habitação de interesse social estão dispersos na estrutura administrativa da prefeitura, ocupando níveis de subordinação de pouco ou nenhum poder de decisão, com total dependência de outros setores, mesmo para execução de tarefas simples do dia-a-dia, e de forma totalmente desarticulada.

As ações de reforma administrativa propostas pelos municípios têm sido desenvolvidas com base nos seguintes objetivos gerais:



Campina Grande do Sul (PR)

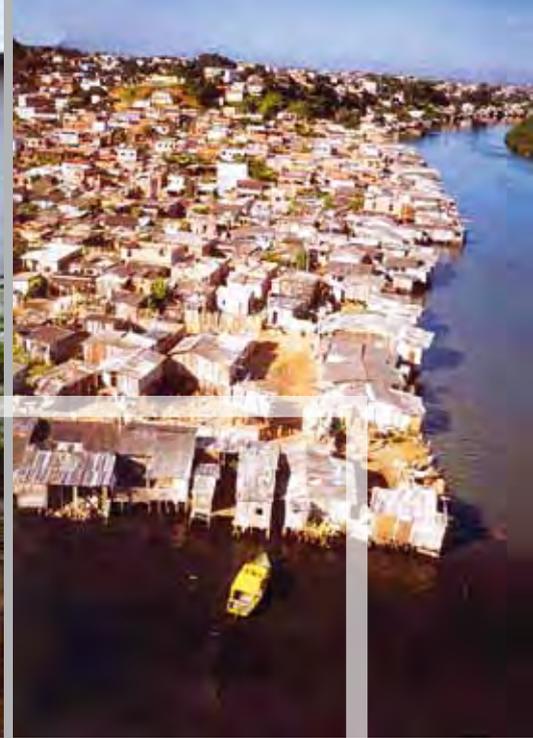
- fortalecer o setor habitacional e urbano;
- dar ao setor habitacional maior credibilidade perante a sociedade e as lideranças municipais;
- melhorar a qualidade dos serviços prestados à população pelo setor;
- agilizar e facilitar os processos de aprovação de projetos de parcelamento de solo, concessão de alvará e habite-se;
- possibilitar a implantação da Política Municipal Habitacional e Urbana, de forma estruturada e articulada com outros setores da prefeitura, incluindo, na sua estrutura administrativa, os mecanismos de planejamento, gestão e controle previstos na política; e
- assegurar recursos orçamentários e financeiros para o setor.

As ações variam de casos muito particulares e específicos àqueles mais abrangentes. Pode ser necessária apenas uma alteração de rotinas ou a definição de atribuições da equipe gestora da política habitacional. Assim como pode ser indispensável a reestruturação administrativa de todos os setores envolvidos com habitação e urbanismo, incluindo redesenho dos fluxos processuais.

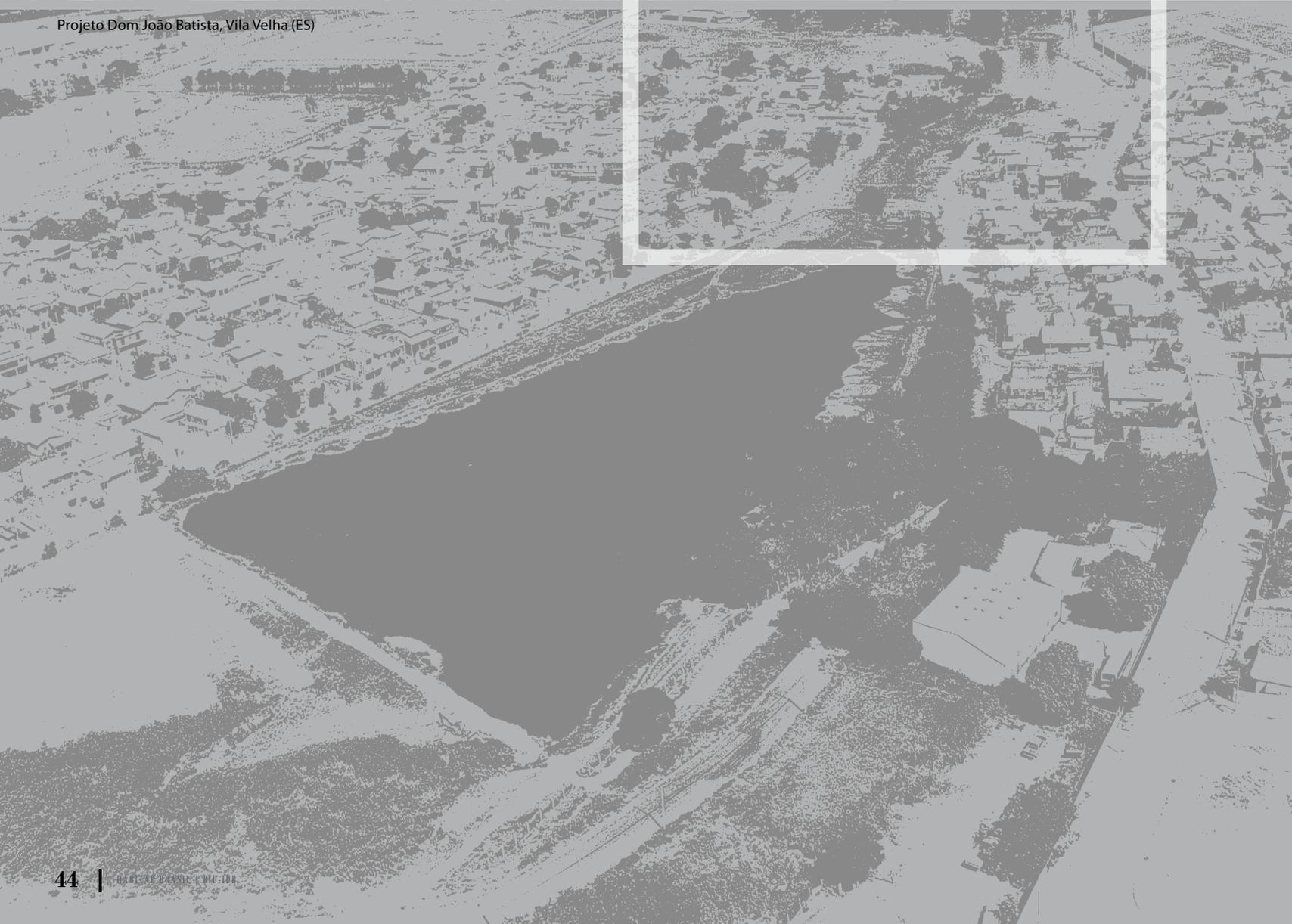
No processo de construção da reforma administrativa, são fundamentais: diagnóstico, proposta de organização administrativa, garantias legais de implementação e proposta de implementação. O processo deve, sobretudo, ser transparente, realizado de forma participativa, amplamente discutido com todos os setores envolvidos, técnicos, gestores e servidores em geral, tanto na fase de elaboração do diagnóstico quanto na de discussão das propostas ou no debate com os membros do poder legislativo municipal.

A reforma administrativa do setor habitacional deve definir com clareza os seguintes itens:

- a organização administrativa da prefeitura (organograma) na íntegra, incluindo necessariamente o órgão gestor da Política Habitacional e Urbana, sua natureza jurídica, criação e dimensionamento dos respectivos cargos, órgãos auxiliares, conselhos, comissões, fundos, parceiros e outros agentes, quando for o caso;
- as funções de cada setor envolvido com a habitação popular e o papel de cada um no fluxo processual;
- as competências e as responsabilidades dos cargos, eliminando-se duplicidade ou vacância de funções, descentralizando decisões;
- as atribuições legais dos órgãos no exercício da função;
- a redução dos níveis na hierarquia administrativa da prefeitura, aglutinando, sempre que possível, atribuições relativas a gestão, planejamento e execução das obras, facilitando-se a articulação entre os diversos setores envolvidos e melhorando-se a relação do setor com os demais e com as diversas esferas de governo e seus parceiros;
- o dimensionamento do quadro de pessoal necessário ao setor, definindo-se critérios de ocupação de cargos, priorizando a contratação de pessoal por concurso público;
- a representação gráfica do fluxo dos processos (fluxograma) do pedido de concessão de licença para parcelamento, alvará e habite-se;
- as atribuições, as responsabilidades e as competências na avaliação de processos, de forma desburocratizada; e
- o fortalecimento do setor responsável pela habitação popular, dotando-o de maior autonomia financeira e criando rubricas orçamentárias próprias e específicas.



Projeto Dom João Batista, Vila Velha (ES)



O subprograma DI está financiando 28 ações de reforma administrativa, beneficiando 23 municípios, totalizando R\$1,5 milhão em investimento.

## Procedimentos de controle urbanístico

A agilização e a democratização dos processos de aprovação e licenciamento são importantes para a implantação da política municipal de habitação. Nesse sentido, o programa tem destinado recursos para revisão dos procedimentos do controle urbanístico municipal.

Na maioria dos diagnósticos apresentados pelos municípios, foram apontados baixos índices de eficiência na operacionalização das atividades que incluem as etapas de análise e aprovação de projeto, licenciamento, fiscalização e concessão de habite-se. As dificuldades encontradas na consulta e no atendimento à legislação, o alto custo das taxas de expedição e a morosidade de todo o processo acabam desestimulando as iniciativas de regularização de edificação e parcelamento da terra, contribuindo para a crescente irregularidade urbanística.

Dados apresentados nos PEMAS mostram que, em alguns municípios, leva-se até três anos para a aprovação do projeto de loteamento e mais de um ano para a de uma simples edificação.

O acesso à regularização é, ao mesmo tempo, complexo e dispendioso. As razões para o alto nível de exi-

gência quanto à documentação, o grau de detalhamento dos projetos e o valor das taxas e impostos envolvidos nos processos não são facilmente assimilados pela população. Isso ocorre mesmo com aquelas pessoas com melhor grau de escolaridade, fazendo com que a utilização de despachantes seja mais comum do que o desejável, o que acaba onerando os procedimentos administrativos. Além disso, os próprios mecanismos internos de controle são baixos, o que dificulta o conhecimento do problema e a estruturação de uma ação informativa e fomentadora da busca da regulamentação dos parcelamentos e das edificações.

A maior eficiência do controle urbanístico vai depender de vários tipos de ação que vão da consolidação da legislação e da racionalização das rotinas e processos à informatização dos procedimentos de análise e acompanhamento da emissão de licença de construção e de habite-se de obras particulares e públicas.

Esse componente compreende a contratação de levantamentos, diagnósticos e análises da situação do setor, assim como proposta de novos procedimentos e fluxos operacionais. Compreende ainda a modernização do setor, incluindo a aquisição de equipamentos, serviços de digitalização de plantas e treinamentos específicos. O investimento total ficou em torno de R\$2,1 milhões em 32 ações contratadas pelo programa, beneficiando, assim, 29 municípios.

Alguns municípios disponibilizaram informações urbanísticas e procedimentos de regularização, via internet



## Exemplos

Nesse tema, o Município de Guarujá (SP) desenvolveu o trabalho em três módulos:

*Módulo I: Análise e proposta de revisão dos procedimentos, utilizando-se oficinas voltadas aos técnicos da prefeitura, quando foram levantados dados sobre os recursos humanos e materiais, fluxos, gestão e legislação, visando melhorar procedimentos. Nesse módulo, um grande passo foi dado com a revisão da legislação urbanística do Plano Diretor, tornando-a mais simples, eficaz e prática; e*

*Módulo II: Análise da legislação urbanística e ambiental do município, na busca da identificação da existência de conflitos, omissões e/ou redundâncias em meio aos diplomas legais que regem a matéria no âmbito local, assim como em relação à legislação estadual e à federal.*

*A consolidação desse material foi disponibilizada na internet, via home page da prefeitura, tornando-se uma ferramenta muito útil de consulta pelos técnicos das diversas áreas e outros segmentos da sociedade, alcançando-se rapidamente os objetivos propostos de democratização das informações.*

*Módulo III: Procedimentos de regularização fundiária e sua interação nos fluxos do controle urbanístico. A revisão dos procedimentos de regularização propostos foi de extrema utilidade para a Diretoria de Regularização Fundiária.*

## Controle de invasões

O tema “Criação de Mecanismos para o Controle de Invasões” foi indicado aos municípios como um dos prioritários a serem tratados. O fenômeno do aumento das ocupações irregulares em áreas inadequadas e ambientalmente frágeis faz parte da realidade das cidades e esse fluxo deve ser contido, pois suas consequências são onerosas e muitas vezes irreversíveis, tanto para os moradores quanto para o meio ambiente.

Entende-se que uma Política Municipal de Habitação abrangente deva contemplar, em sua linha de ação, o foco preventivo, considerando a necessidade dos municípios de atuarem no sentido de conter as ocupações irregulares, complementando assim as ações contidas em programas de recuperação e de provisão habitacional.

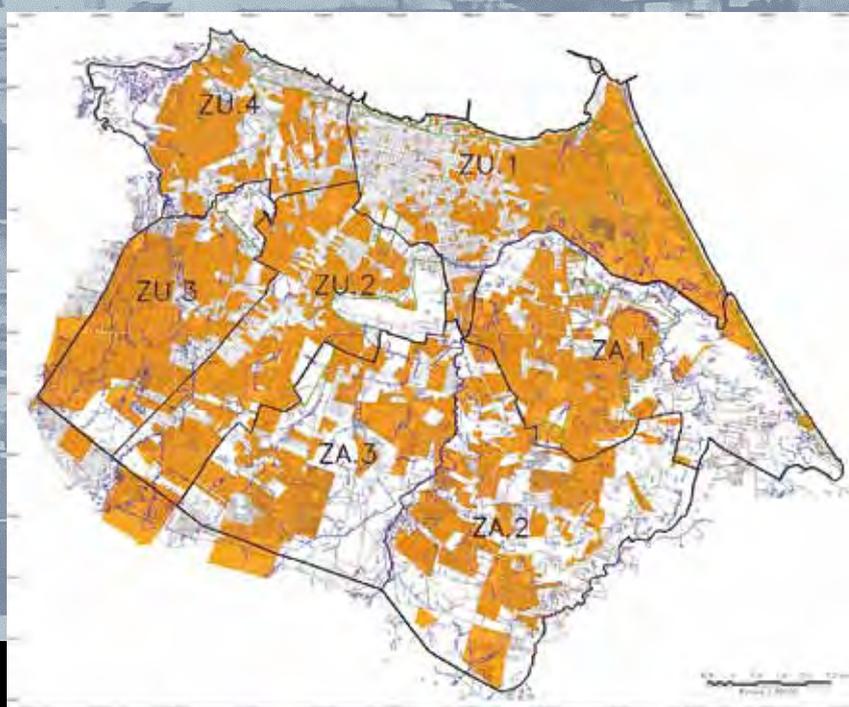
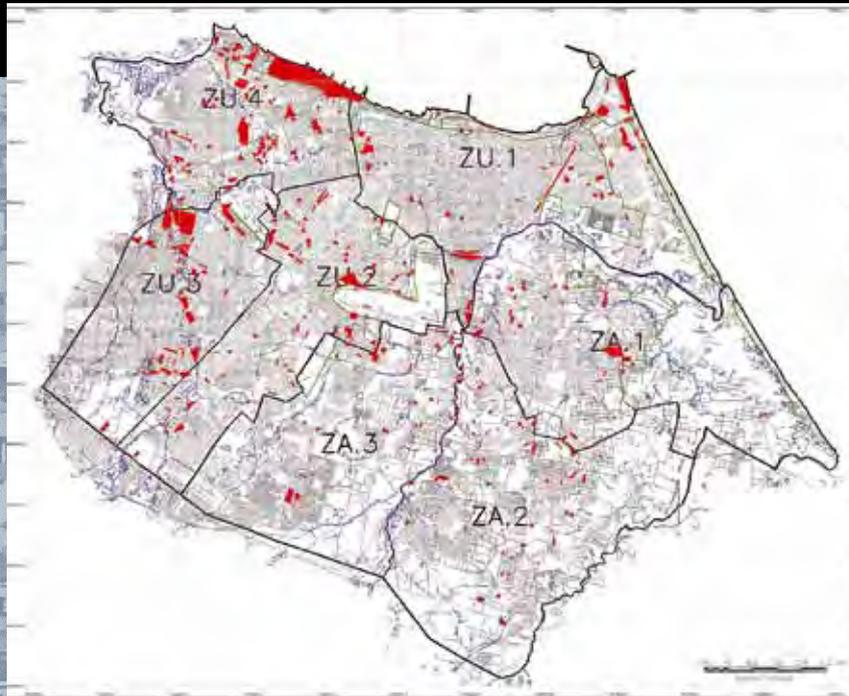
Esse tema compreendeu ações como: estudos, levantamentos, análises, diagnósticos, elaboração de programas com estratégias diferenciadas de atuação, estruturação do setor, capacitação de equipes e serviços de divulgação e comunicação social, somando um investimento de R\$ 1,1 milhão em 20 municípios. O objetivo das atividades contratadas foi fortalecer institucionalmente o setor administrativo encarregado da fiscalização e do controle das invasões, tendo como benefícios almejados uma estrutura de gestão com técnicos treinados, dispondo de equipamentos adequados e com a população informada sobre a necessidade de respeitar os espaços comuns, não ocupar as áreas de risco e preservar o meio ambiente.

## Exemplos

*O Município de Recife (PE) contratou uma empresa para prestar assessoria técnica à prefeitura na implantação de um programa de controle de invasões.*

*A ação foi executada nas seguintes etapas:*

- *diagnóstico e análise da estrutura da prefeitura voltada ao controle urbano, em termos de recursos materiais e humanos, bem como levantamento de dados sobre a ocorrência e a caracterização das invasões nos últimos anos;*
- *elaboração e implementação de curso para capacitar técnicos da prefeitura e representantes da sociedade civil, com carga horária de 160 horas, compreendendo atividades em sala de aula e em campo, com conteúdo programático que possibilitou a efetiva atuação no Programa de Controle de Invasões;*
- *definição de rotinas e procedimentos detalhados, assim como especificação dos equipamentos necessários ao*



Mapeamento integrante da Proposta para Fiscalização e Controle das Ocupações e dos Loteamentos Clandestinos e Irregulares de Fortaleza (CE)



Dique de Vila Gilda, Santos (SP)



Lagoa de Mandaú, Maceió (AL)

funcionamento de um programa para controle das invasões;

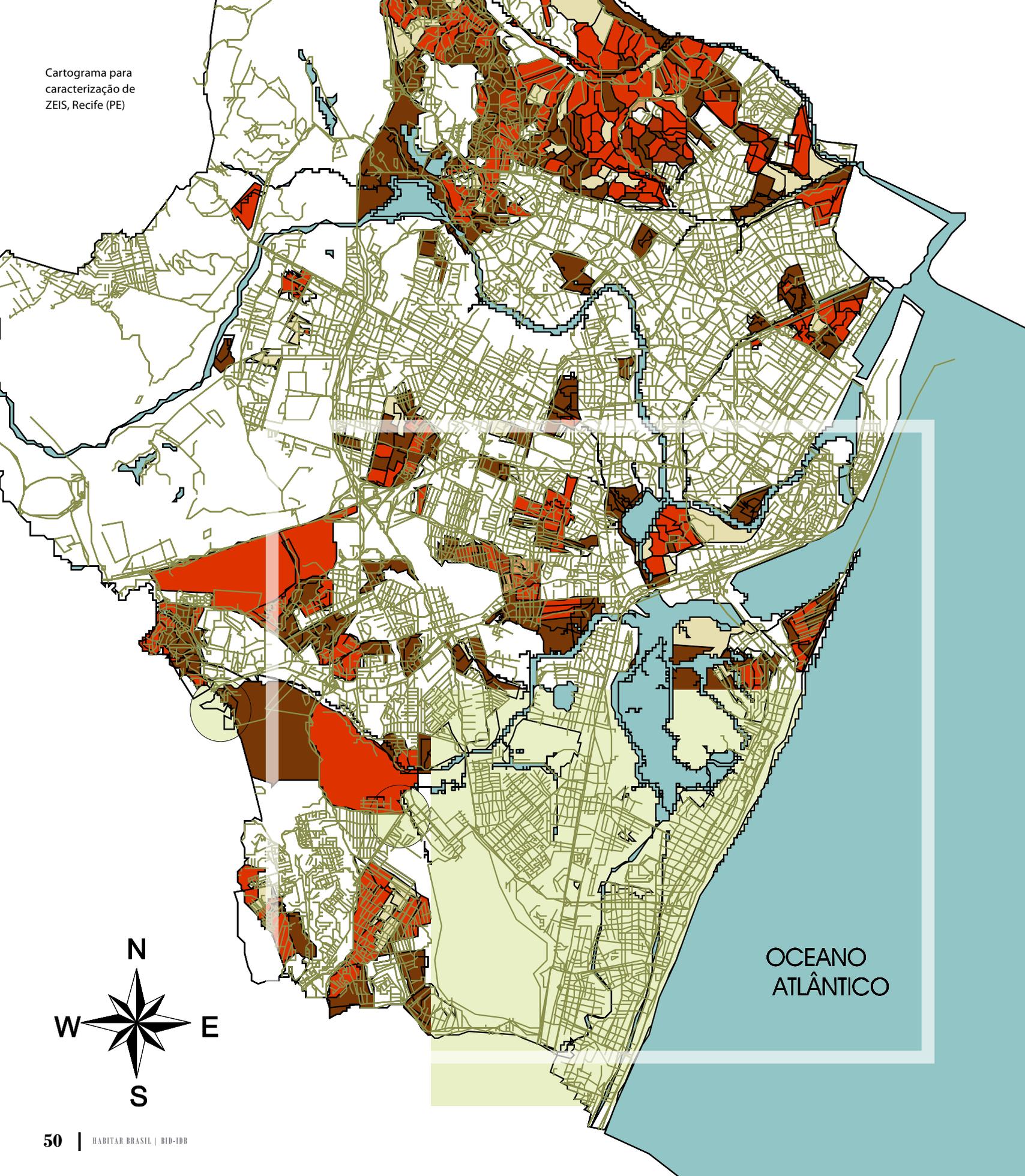
- definição de estratégias de divulgação do programa por meio de campanhas educativas e termo de referência, para contratação de consultoria na área de comunicação;
- definição de estratégias de monitoramento e avaliação do Programa; e
- elaboração de um guia prático para fiscalização de áreas públicas, dando ênfase à participação comunitária.

Ainda nessa linha de atuação, alguns municípios criaram ações propositivas como forma de evitar a ocupação irregular, antecipando-se em estudos para estabelecer diretrizes e mecanismos de indução à ocupação ordenada, como foi o caso de Nova Iguaçu (RJ) e Itapeerica da Serra (SP), que investiram em estudos para as áreas de morro e de manancial.

Nessas áreas, onde foram identificados processos de ocupação irregular, especialmente de assentamentos precários, estão sendo traçadas estratégias para implementação de ações atenuantes às situações de risco, de forma compatível com a preservação ambiental, mediante elaboração de projetos e programas regulatórios e indutivos, para uma ocupação equilibrada.

Os estudos abrangem, entre outras coisas, a delimitação das áreas a serem preservadas e das passíveis de serem urbanizadas, assim como as diretrizes de tratamento ambiental e urbanístico para cada caso, permitindo mais controle pelos gestores no processo de ocupação dessas áreas.

Cartograma para  
caracterização de  
ZEIS, Recife (PE)



OCEANO  
ATLÂNTICO

## Benefícios do Programa

Embora o subprograma DI ainda esteja em fase de implementação, já se pode perceber alguns benefícios para os municípios:

- 1| o DI contribuiu para ampliar o espaço reservado à questão da habitação e da valorização da atividade de planejamento, particularmente dos assentamentos populares, na agenda dos municípios onde atuou e nos fóruns em que se fez representar;
- 2| os setores habitacional e urbano das prefeituras também se beneficiaram da ação do programa, tanto no que diz respeito ao aparelhamento das estruturas físicas quanto à implantação, em alguns casos consolidação, de uma cultura de planejamento em que é fundamental o conhecimento da realidade;
- 3| com o domínio e o uso da informação, da técnica e dos novos instrumentos urbanísticos, esses setores se desenvolveram e se ampliaram, garantindo mais espaço nas estruturas internas das prefeituras. Os estudos e levantamentos desenvolvidos com apoio do subprograma ampliam o conhecimento da realidade municipal, fortalecendo a atividade de planejamento e possibilitando futuras intervenções;
- 4| com a implantação do subprograma DI, os administradores e gestores municipais também defrontaram novos desafios, o que os levou ao reconhecimento do desenvolvimento institucional como elemento fundamental para a consolidação de uma política pública de habitação;
- 5| o PEMAS mostrou-se um importante instrumento de planejamento, cuja metodologia passou a ser um referencial para a implementação de outros programas e ações locais;
- 6| o aprendizado com a elaboração dos termos de referência, que tiveram o papel de projetos, com definição clara das especificações para a contratação das ações do DI, contribuiu para o amadurecimento das equipes locais;
- 7| o caráter multidisciplinar do subprograma, cuja atuação abrangeu diferentes áreas das prefeituras direta ou indiretamente relacionadas à questão habitacional, propiciou a integração entre diferentes setores, que, em vários casos, passaram a compartilhar informações organizadas em sistemas de múltiplas finalidades; e
- 8| a experiência de execução e acompanhamento dos projetos integrados de UAS, por parte das equipes locais, também trouxe sua contribuição para o desenvolvimento e a capacitação no que diz respeito a montagem de equipes multidisciplinares.



Parque Itamaraty, Ipatinga (MG) - antes



Parque Itamaraty, Ipatinga (MG) - depois



Entrega de títulos, projeto Areião, Itapevi (SP)

# Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais

**A** melhoria das condições de habitabilidade das famílias moradoras de assentamentos subnormais não pode ser vista como uma questão setorial, mas como um componente que interage fortemente com os demais condicionantes do desenvolvimento urbano e ambiental.

Assim, o direito a uma habitação condigna compreende a qualidade ambiental do meio e a inserção e a integração com a cidade, por intermédio da disponibilidade de infra-estrutura urbana e da acessibilidade ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos.

**O Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS)** tomou, como ponto de partida, essas diretrizes, acrescidas do pressuposto de que *“é essencial considerar, em qualquer política de governo, a participação popular como forma de afirmação da cidadania e também como estratégia de democratização e controle social da gestão pública”*, para sua proposição, implementação e operacionalização.

O subprograma UAS visa à execução de projetos integrados de urbanização de áreas degradadas ou de risco localizadas em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou capitais, onde vivem, predominantemente, famílias com renda mensal de até três salários mínimos. A noção de projeto integrado compreende atender todas as necessidades da população levantadas mediante diagnóstico.



Jardim São Marcus, Cubatão (SP)



Creche em Santo André (SP)

Areião, Guarujá (SP)



## Metodologia

A metodologia do subprograma desenvolve-se em duas fases distintas:

**Fase 1 – Fase do Diagnóstico Integrado**, em que se busca conhecer os aspectos socioeconômicos da população residente na área do projeto e as informações sobre a posse e o domínio da área ou áreas que serão utilizadas, assim como a situação física, urbanística e ambiental da área de intervenção e entorno.

Quais as informações que são necessárias se conhecer sobre a população?

- Informações socioeconômicas como: perfil de renda e do comprometimento mediano mensal com o pagamento de encargos, impostos, taxas; condições de moradia; uso de transporte público; grau de conhecimento sobre o projeto; escolaridade; profissão e situação de saúde, entre outros dados esclarecedores sobre a comunidade;
- Equipamentos sociais públicos apontados como necessários pela comunidade;
- Informações sobre a organização comunitária;
- Informações necessárias aos programas de educação sanitária e ambiental, como doenças mais frequentes na comunidade, condições de atendimento médico, participação da população em programas públicos de saúde;
- Existência de programas de educação sanitária e ambiental, bem como de organizações não-governamentais atuando na área;
- Informações sobre a vocação produtiva da comunidade e a potencialidade do mercado para absorver a mão-de-obra e a produção resultante da implementação de programas de capacitação profissional e/ou geração de trabalho e renda;
- Histórico das conquistas sociais da comunidade;
- Perfil das lideranças; e
- Mapeamento dos valores culturais presentes na área.

E quanto à área de intervenção e entorno?

- Identificação da área de intervenção e entorno, com referência às características físicas e urbanísticas, bem como aos serviços públicos existentes e equipamentos públicos e comunitários, definido o raio de abrangência e a capacidade de atendimento à demanda;
- Histórico da ocupação e densidade populacional, informando se a área está em expansão ou estabilizada;
- Diagnóstico ambiental da área de intervenção, com suas características em relação ao entorno;
- Caracterização das habitações existentes: tipo de uso, área, material construtivo, número de cômodos, serviços internos – água, luz – situação da unidade sanitária, destino dos resíduos sólidos e nível de adensamento;
- Planta de localização da área de intervenção em relação à mancha urbana, com referência às características físicas e urbanísticas, infra-estrutura e equipamentos comunitários, com definição do raio de atendimento;
- Planta da área de intervenção destinada a urbanização e/ou reassentamento, com identificação do perímetro da área do projeto integrado (poligonal), da ocupação, da infra-estrutura, dos equipamentos comunitários e serviços públicos, com definição do raio de atendimento;
- Identificação dos projetos co-localizados, ou seja, já implantados, em fase de estudo ou de execução financiados por outras fontes de recursos e que estabeleçam interface com o projeto; informação quanto à capacidade da Unidade Executora Municipal ou Estadual (UEM/UEE) de articular o conjunto de intervenções, de forma a compatibilizar as ações na área;
- Levantamento completo da situação jurídica da área de intervenção e/ou pretendida para reassentamento, com vistas à definição da forma de titulação da posse ou da propriedade aos beneficiários;
- Indicação da necessidade de remoção das famílias que estejam ocupando unidades de conservação tais como parques, estações ecológicas, reservas biológicas ou faixas de servidão de linhas de alta tensão, gasodutos, oleodutos, ferrovias e rodovias; e
- Documentação fotográfica da área do projeto e entorno, registrando e elucidando as características e aspectos fundamentais necessários.

Ao final do diagnóstico, inicia-se a discussão entre equipe técnica e comunidade sobre as propostas de ação e serviço, configurando-se, assim, a segunda fase do projeto:

### **Fase 2 – Fase do Projeto Integrado.**

Nessa fase, são elaborados e aprovados os projetos executivos e é proposto um **Quadro de Composição de Investimento – QCI** descrevendo os itens e respectivos custos que serão financiados pelo programa.

Os projetos integrados poderão prever investimento nas obras e serviços necessários a dotar as comunidades de infra-estrutura urbana, compreendendo abastecimento de água, esgotamento sanitário, abertura de vias ou vielas, pavimentação e drenagem de vias, iluminação pública e domiciliar, contenção e estabilização de encostas, recuperação ambiental e de áreas degradadas.

As áreas desocupadas precisam ser recuperadas. Em caso de área pública, ela é normalmente revegetada ou urbanizada com paisagismo, e, caso sejam particulares, recuperadas pelo proprietário, que se dispõe a fazê-lo em Termo de Compromisso exigido pelo programa.

Também podem ser executadas obras especiais como pontes, estações elevatórias, estações de tratamento de esgoto, canalizações e canais de drenagem, entre outras necessárias à sustentabilidade urbana do assentamento.

Como solução habitacional, o subprograma permite construção de novas unidades habitacionais e módulos hidráulicos, melhorias e recuperação de habitações.

As unidades habitacionais devem ser preferencialmente do tipo embrião, permitindo ampliações pelo próprio morador. Os módulos hidráulicos compreendem cozinha, banheiro e área de lavagem de roupas. As melhorias habitacionais devem garantir a salubridade física e sanitária das construções, com pisos, paredes e telhados adequados. Também são permitidas recuperações habitacionais em caso de demolição parcial ou outra interferência necessária à instalação da infra-estrutura.



Casas populares, Teresina (PI)



2



Parque Buriti-Lagoa, Campo Grande (MS)

Finalmente, o subprograma investe na questão fundiária, regularizando o espaço físico, integrando a área à formalidade urbana e garantindo o direito à posse da moradia.

Das ações, obras e serviços propostos no projeto integrado, pode-se afirmar que ao menos dois de seus elementos são essencialmente estruturantes – a regularização fundiária e o trabalho social com as famílias. A primeira, posta como exigência, torna-se um elemento de cidadania, já que fornece um endereço ao morador e promove a sua inclusão social, conferindo-lhe um título de propriedade.

Já o trabalho social com as comunidades, ele se desenvolve buscando três objetivos principais: a mobilização da participação e organização da comunidade, a educação sanitária e ambiental e a geração de trabalho e renda. A metodologia tem características próprias para cada etapa da intervenção física:

**Antes das obras**, no momento da concepção do projeto, a população é estimulada a conhecer e opinar sobre as propostas para aquela área, inclusive decidindo quanto aos equipamentos públicos necessários e aderindo mediante Termo de Adesão, Compromissos e Obrigações, que deverá ser assinado por, pelo menos, 80% dos chefes-de-família.

**Durante as obras**, os executores atuam por meio da constituição de comissões e grupos de representação dos segmentos da população – associação de moradores e/ou similares, comissão de acompanhamento de obras, grupos de mulheres, de jovens, comissão ambiental e outros. As pessoas são ouvidas e estimuladas a participar de cada etapa do projeto, acompanhando as obras, decidindo-se pela implementação ou não dos cursos de capacitação ofertados, utilizando-se de pequenas e grandes reuniões e/ou assembléias para a tomada de decisões.

As equipes das Unidades Executoras trabalham todo o tempo nas comunidades, pois é nelas que se localizam os escritórios de campo, com equipe constituída por assistentes sociais, engenheiros, arquitetos e especialistas em meio ambiente.

**Após as obras e durante o pós-ocupação** – a comunidade ainda é trabalhada durante doze meses, buscando-se, nessa etapa, o reforçamento das comissões e grupos constituídos, a capacitação das entidades de representação, o estímulo à participação desses grupos em atividades fora da área de intervenção, em fóruns de debates, conselhos municipais e outros, de modo que a população possa se desligar da equipe técnica e adquirir autonomia em relação ao poder público.

Finalmente, ainda como uma inovação importante do subprograma UAS, é realizada uma avaliação do pós-ocupação. A matriz de indicadores é discutida e consensuada entre os atores do programa – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Ministério das Cidades (MCidades), Caixa Econômica Federal (CEF), prefeituras e estados, que propõem a avaliação dos resultados e impactos imediatos do projeto integrado desenvolvido a partir de três grandes eixos – moradia e inserção urbana, inclusão social e satisfação do morador. As dimensões desses eixos buscam cobrir todos os aspectos do projeto integrado:

- Infra-estrutura básica;
- Mobilidade urbana;
- Qualidade ambiental;
- Moradia;
- Regularização fundiária;
- Controle urbanístico;
- Acesso a serviços sociais públicos;
- Cidadania e participação;
- Inserção no mundo do trabalho;
- Moradia e serviços urbanos; e
- Vida social e comunitária.

As obras do projeto integrado, que, ao estarem concluídas transformam a área carente em novo bairro, demandam, por suas características especiais, um prazo médio de 18 meses.

O subprograma conta com 119 projetos contratados, distribuídos em 25 unidades da federação, beneficiando diretamente 89.437 famílias, que correspondem a 358 mil pessoas.



Estação de tratamento de esgotos, Cuiabá (MT)



Horta hidropônica, Projeto Dênisson Meneses, Maceió (AL)

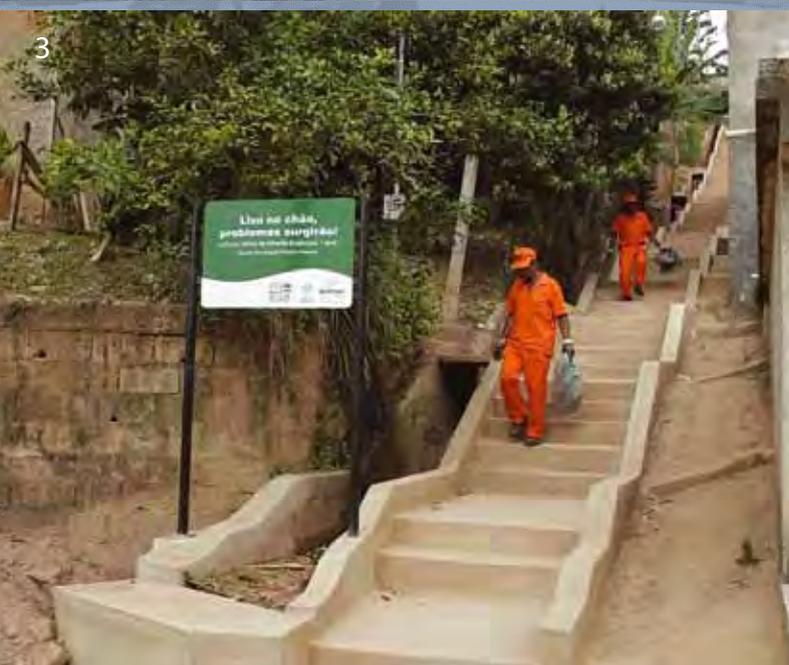




Projeto Vila Capuava, Santo André (SP)

Parque em Itapeçerica da Serra (SP)







- |  |   |
|--|---|
| 1] Condomínio Pôr do sol, Porto Alegre (RS)  | 5] Grupo de teatro na Vila Xapinhal, Curitiba (PR)                            |
| 2] Casas do projeto Buriti-Lagoa, Campo Grande (MS)                                | 6] Galpão de recicláveis, Porto Velho (RO)                                    |
| 3] Coleta de lixo em Ipatinga (MG)   | 7] Galpão de separação de recicláveis, Dique de Sambaiatuba, São Vicente (SP) |
| 4] Aquecimento solar com garrafas PET, projeto Morro do Mocotó, Florianópolis (SC) | 8] Vila nova do Portão, Lauro de Freitas (BA)                                 |

Para realização desses 119 projetos, está sendo investido R\$ 1,084 bilhão de reais, sendo R\$ 807,7 milhões do MCidades e R\$ 277 milhões de contrapartida de estados e municípios (dados de 19/09/06).

Esses recursos, além de estruturarem os assentamentos, permitiram a construção de:

- 73 creches;
- 34 escolas de ensino fundamental;
- 33 postos de saúde;
- 81 centros comunitários;
- 53 centros de atividades econômicas;
- 15 centros de múltiplas atividades;
- 10 postos policiais; e
- 234 áreas de lazer.

Também estão sendo criados e estruturados mais de 2,5 milhões de metros quadrados de área verde, assim como desocupados, preservados e recuperados mais de 3,5 milhões de metros quadrados de áreas de preservação permanente.

Nos 119 projetos, estão sendo investidos R\$ 32,3 milhões de reais no desenvolvimento do trabalho social, ou seja:

- Mobilização e organização comunitária;
- Capacitação de lideranças;
- Educação popular;
- Apoio à educação formal e combate ao analfabetismo;
- Qualificação e requalificação de mão-de-obra;
- Incentivos a grupos de produção;
- Constituição de cooperativas e/ou associações de produção; e
- Preparação das famílias para a adequada apropriação dos serviços de infra-estrutura e equipamentos sociais implantados.

Na busca de resolver a necessidade habitacional por meios próprios, as famílias, principalmente das faixas de menor renda, ocupam regiões impróprias, íngremes,



Morro do Mocotó,  
Maciço da Cruz, Florianópolis (SC)

Ocupação de encosta,  
São Bernardo do Campo (SP)



encostas de morros, áreas sujeitas a inundações periódicas, dunas suscetíveis de deslizamentos, áreas com alta concentração de agentes poluentes, etc. Esse tipo de ocupação coloca em risco a integridade física dos moradores e de seu patrimônio, além de causar danos ambientais que, com frequência, não ficam circunscritos às áreas dos assentamentos subnormais. São conhecidos, por exemplo, os efeitos que provocam o corte indiscriminado de vegetação para edificação em encostas, o desrespeito às linhas naturais de drenagem dos terrenos, com o seu bloqueio, e o acúmulo de lixo doméstico em encostas, córregos e rios.

Os projetos integrados estão inseridos nas mais diferentes condições físicas e geográficas. Espalhadas pelos estados, as intervenções se desenvolvem em diversos ecossistemas e dentro de condições diferentes nos ambientes urbanos.

A topografia da área, a proximidade de áreas de preservação, a ocupação de áreas de servidão, a localização e o histórico de ocupação são fatores fundamentais e conferem aos projetos peculiaridades urbanísticas, requerendo soluções dentro dessas perspectivas.

Os projetos apresentados pelos estados e municípios e contratados no subprograma UAS incluem comunidades em encostas, população sob rede de alta tensão e em áreas de servidão de dutos condutores de material inflamável (polidutos da Petrobrás) e de linhas férreas, áreas irregulares, áreas de preservação permanente ou proteção ambiental e pessoas em risco social.

### **Intervenções em encostas: estabilidade física e social**

Esses projetos contemplam a redução do risco de deslizamento e erosão, com contenção de encostas, por obras de engenharia e/ou plantio de vegetação, dependendo das condições topográficas locais e das soluções individuais propostas. Para contenção de encostas, isso é, proteção de áreas íngremes, são utilizadas soluções tradicionais como: muros de contenção de concreto; gaiolas de tela cheia de pedra (gabião de caixa) e pedras argamassadas. Formas mais modernas de contenção são:

solo envelopado, ou seja, compactado e envolvido por uma manta de material sintético com alta capacidade de drenagem; e solo grampeado, ou seja, coberto por uma tela soldada, grampeada à terra e recoberta com vegetação. Todas essas formas de contenção foram utilizadas nos projetos.

O sistema de drenagem é fundamental para a contenção dos deslizamentos em encostas e ganha relevância com a utilização de canaletas nas laterais das escadarias utilizadas para o acesso dos moradores, com redutores ou não de velocidade da água.

Nesse tipo de intervenção, uma importante tarefa é garantir acessibilidade e mobilidade. A solução adotada para a resolução desses problemas passa por escadarias, caminhos em contenções e outras soluções criativas, dependendo da realidade local.

Além das soluções conferidas pela engenharia, é necessário realizar, junto à população, um amplo debate sobre o uso dos novos equipamentos e a preparação para a nova realidade. São implementados programas de incentivo à manutenção de hortas e quintais arborizados, orientação quanto ao acondicionamento do lixo domiciliar e quanto à limpeza pública, que, dependendo do caso, não pode ser realizada porta a porta. A conscientização quanto a manutenção e conservação da drenagem urbana também é um ponto importante para evitar pontos de enchente.

### **Intervenção em áreas de servidão: a abertura de caminhos para o desenvolvimento e a inclusão social**

A ocupação de áreas de servidão de redes de energia elétrica, polidutos da Petrobrás, linhas férreas e rodovias traz um risco iminente, cada qual com sua particularidade. Nesses casos, torna-se necessária a desocupação dessas áreas, sendo então realizada a remoção das famílias para áreas mais internas do assentamento ou para locais de reassentamento, eliminando-se uma convivência ruim do homem com os riscos de acidentes.

Populações que habitam embaixo de redes de alta tensão convivem com o iminente risco de acidente com

eletricidade. Além disso, pesquisas indicam que a energia eliminada pode exercer interferência negativa na saúde das pessoas. Assim, nesses casos, a remoção é necessária e a recomendação é que seja para área próxima. Essas zonas, entretanto, muitas vezes são liberadas pela companhia de eletricidade para serem utilizadas em hortas comunitárias e/ou outras atividades.

Os polidutos da Petrobrás representam risco de incêndio, explosão e contaminação da água e do solo. Nesses casos, ficam como uma faixa desocupada dentro do assentamento e as famílias retiradas são reassentadas na área do projeto. Também a manutenção desses polidutos fica prejudicada quando as áreas de servidão não são respeitadas.

No caso de áreas cortadas por polidutos, o trabalho social deve enfatizar, junto à população, os riscos dessa convivência, por meio de palestras, reuniões, com a participação das empresas públicas administradoras da área de servidão, no caso as subsidiárias da Petrobrás.

O morar próximo a rodovias e linhas férreas coloca em risco a vida das pessoas, atingindo principalmente crianças, que são alvos fáceis de acidente. A mobilidade das famílias também fica prejudicada pela barreira física que as áreas de servidão representam. No geral, as famílias são removidas dessas áreas para outras que não ofereçam risco. O trabalho social busca conscientizar a população da necessidade da remoção.

### **Intervenções junto a corpos hídricos: o respeito à água e à vida**

As Áreas de Preservação Permanentes (APPs) destinadas à proteção de corpos hídricos situados em áreas urbanas são muito cobiçadas, pois normalmente elas são livres e de boa localização. Embora a legislação ambiental coíba a utilização de APPs para fins construtivos, essa utilização é muito comum, sobretudo pela falta de fiscalização e pela ausência de delimitação física que demonstre à população a impossibilidade do uso.





- 1] Recuperação de nascente, São Carlos (SP)
- 2] Ocupação sob linha de alta tensão, Campo Grande (MS)
- 3] Ocupação em área de servidão de linha férrea, Mirassol (SP)
- 4] Área desocupada de rodovia, Porto Alegre (RS)
- 5] Ocupação em APP de riacho, Taboão da Serra (SP)
- 6] Trecho recuperado do Igarapé Tucunduba, Belém (PA)



Dique de Vila Gilda, Santos (SP)



Ocupação em APP do rio Doce,  
Natal (RN) – ambas



Para a população carente de serviços urbanos, as APPs se prestam também como fonte imediata de água e afastamento sanitário e de resíduos sólidos, acarretando total degradação desses ambientes.

Recentes mudanças na legislação abriram caminho para novas propostas de intervenção, com maior integração entre a urbanização e o corpo hídrico. Ressalte-se que os projetos que compõem o Habitar Brasil BID foram propostos antes da nova mudança de legislação. Porém, já demonstram tendências de integração harmoniosa entre o homem e a natureza.

As intervenções em APPs de corpos hídricos, no âmbito do subprograma UAS, ocorrem em rios e córregos, lagoas, nascentes e canais. O tipo de urbanização adotado depende de vários fatores, como consolidação, tamanho e função do corpo hídrico, e cumprimento da legislação ambiental, entre outros.

## Ocupações em beira de rios e córregos

Os rios e córregos ocupados, pela mobilidade de suas águas, representam possibilidade de carreamento de resíduos, acabando como depósitos de lixo e resíduos oriundos de drenagem superficial urbana.

Essas situações têm como consequência o assoreamento desses corpos hídricos, o que causa inundações

como enxurradas, com alta energia de transporte, que trazem periculosidade e risco sanitário. Dada essa situação, é necessário desocupar as margens e/ou realizar ações de engenharia na calha dos rios e córregos.

Em alguns projetos, foram retiradas totalmente as famílias ocupantes e realizado o replantio da vegetação nativa, como meio de proteção ao recurso hídrico e cumprimento da legislação ambiental. Nesses casos, é realizado também monitoramento da revegetação, com reposição das mudas e acompanhamento do desenvolvimento.

Em outros casos, as famílias retiradas totalmente ou parcialmente cedem lugar a áreas de lazer e equipamentos públicos. Os projetos de recuperação de áreas degradadas ganham força como parques urbanos lineares, disponibilizando um espaço de extremo valor para a comunidade.

Em outras intervenções, as características naturais da calha são modificadas com canalização, normalmente ocupando-se as áreas adjacentes ou mesmo o leito com vias.

Nesses projetos, além dos demais temas trabalhados pela equipe social, é necessário mais conscientização em relação à água, o que é executado nas campanhas e oficinas de educação sanitária e ambiental. Assim, a comunidade inicia um processo de interação com o corpo hídrico, o que resulta na valorização daquele recurso.

## Ocupações em beira de lagos, lagoas e enseadas

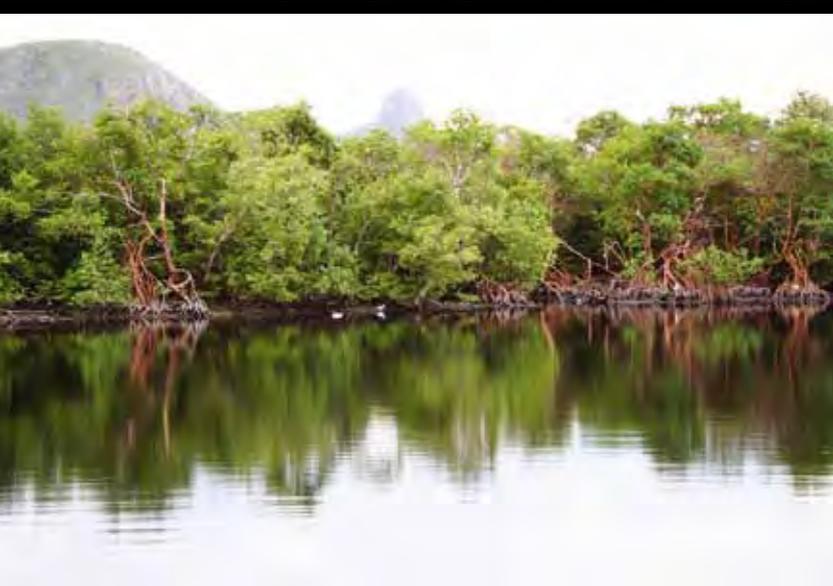
As águas mais estagnadas são ainda mais suscetíveis a poluição e ocupação de sua lâmina. Embora o transbordamento desses corpos não tenha a mesma energia de transporte de rios e córregos, também causa alagamentos e expõe a população a riscos sanitários.

A solução passa pela retirada das famílias ocupantes e pela urbanização e/ou recuperação das margens, com revegetação. A placidez dessas águas resulta em áreas de lazer com grande apelo contemplativo.



Equipamento esportivo às margens do rio Joanes, Lauro de Freitas (BA)

Projeto Dom João Batista, Vila Velha (ES) – as 3 fotos



## Intervenções em área de mangue: do espaço historicamente discriminado à valorização urbana e social

O mangue se desenvolve nas áreas costeiras, principalmente nos estuários, onde há água salobra, e em local semi-abrigado da ação das ondas, mas aberto para receber a água do mar. O Brasil tem uma das maiores extensões de manguezal do mundo.

Embora seja área de preservação, o mangue sofre preconceito advindo de um passado no qual adquiriu o sentido de sujeira e local suspeito. Essa situação fez com que os mangues fossem alvo de grande destruição para construção de portos, balneários, rodovias, aterros saneados e experimentos de cultivo.

Essa desvalorização do mangue também incitou a ocupação de suas áreas por populações de baixa renda, acarretando imensas favelas de palafitas com aterramento progressivo.

Nas intervenções nessas áreas, as baixas cotas e o grande volume de aterro são relevantes dificultadores do processo de urbanização. Normalmente, uma parcela de mangue é sacrificada para implantação de aterro para construção de unidades habitacionais que substituem as palafitas.

Para proteção do manguezal, cria-se uma barreira física, normalmente uma via de contorno. A recuperação inclui ações de replantio e de educação ambiental das famílias envolvidas.

## Intervenções em área de exclusão urbana: dignidade e cidadania

Processos especulativos de terra e práticas políticas clientelistas, bem como ausência de controle urbanístico, têm gerado inúmeros assentamentos informais, causando falta de segurança da posse, impedindo investimentos públicos nos assentamentos e culminando com baixa qualidade de vida. Assim, as intervenções nesse tipo de invasão têm dotado os assentamentos de infraestrutura, áreas de lazer e equipamentos públicos, regulamentando-se a posse pelas famílias.

Ocupação em área de mangue, Maré do Apicum, Aracaju (SE)



Ocupação em área de mangue, Península do IPASE, São Luis (MA)



1



2



3



- 1] APA em Natal (RN)
- 2] Praça ocupada, Novo Gama (GO)
- 3] Vila Varjão (DF)



Nessas intervenções, o trabalho social tem buscado atingir os três eixos do subprograma: a mobilização da comunidade para participação e organização, a educação sanitária e ambiental e a capacitação das pessoas para geração de trabalho e renda.

### **Intervenções em área de proteção ambiental: a conservação da natureza em harmonia com o homem**

A Área de Proteção Ambiental (APA) é um tipo de unidade de conservação. Pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação, ela é classificada na categoria de uso direto dos recursos naturais, assim como as florestas nacionais, as reservas extrativistas e as reservas de fauna, onde são permitidas a ocupação e a exploração dos recursos, conforme normas específicas que asseguram a proteção da unidade.

Por definição, podemos dizer que essas áreas são de relevante interesse público, para assegurar o bem-estar das pessoas, a proteção, a recuperação e a conservação dos recursos naturais. Assim, a APA deve receber ordenamento e zoneamento que assegurem sua sustentabilidade e resultem na melhoria da qualidade de vida das comunidades locais. Essas áreas diferem, portanto, das Áreas de Preservação Permanente (APPs), que possuem uso mais restritivo.

No território da APA, é possível, portanto, multiplicidade de uso do solo, como áreas urbanas, rurais, de conservação e de preservação. Ainda, as terras podem permanecer sob o domínio privado, não exigindo desapropriação pelo poder público.

Nesse tipo de intervenção, é necessário associar o plano da intervenção às diretrizes da APA. Essas situações requerem pouco adensamento, aumento significativo de áreas verdes e claro marco físico de delimitação da área urbanizada.

O trabalho social deve enfatizar a importância daquela área de conservação e as relações humanas com a natureza, razão pela qual aquela área deve ser preservada e sua importância em contexto regional.



1



2

- 1] Dênisson Meneses, Maceió (AL)
- 2] Conjunto habitacional, Vitória (ES)
- 3] Vila Varjão (DF)