

PAUL GERHARD BEYER EHRAT

**INCENTIVOS PARA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE
INTERESSE SOCIAL: UM OLHAR SOBRE O PLANO
DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.
Orientadora Profa. Dra. Arq-Urb. Thêmis da Cruz Fagundes

Florianópolis
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Ehrat, Paul Gerhard Beyer

Incentivos para Produção de Habitação de Interesse Social
: um Olhar sobre o Plano Diretor de Florianópolis / Paul
Gerhard Beyer Ehrat ; orientadora, Profa. Dra. Arq-Urb.
Thêmis da Cruz Fagundes - Florianópolis, SC, 2015.

321 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em
Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.

Inclui referências

1. Arquitetura. 2. Habitação de Interesse Social. 3.
Planejamento Urbano. 4. Cadeia Produtiva. 5.
Sustentabilidade. I. Fagundes, Profa. Dra. Arq-Urb.
Thêmis da Cruz. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e
Arquitetura da Cidade. III. Título.

PAUL GERHARD BEYER EHRAT

**Incentivos para Produção de Habitação de Interesse Social:
um Olhar sobre o Plano Diretor de Florianópolis**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade.

Florianópolis, 26 de fevereiro de 2015.

Profa. Dra. Adriana Marques Rossetto
Coordenadora do PGAU-Cidade

Banca Examinadora:

Profa. Arq-Urb. Thêmis da Cruz Fagundes, Dra.
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Arq-Urb. José Ripper Kós, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Arq-Urb. Lino Fernando Bragança Peres, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Arq-Urb. Ricardo Socas Wiese, Dr.
Membro Externo – Universidade Federal da Fronteira Sul

*“Não existe transformação social
sem a participação do espaço,
e não existe a transformação do espaço
sem a transformação social.”
Flávio Villaça*

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais por me darem condições para caminhar. Aos mestres ao longo de toda a vida por me guiarem ao longo do caminho, e em especial, a minha orientadora, por além de me guiar também iluminar o meu caminho. A Universidade Federal de Santa Catarina, ao corpo técnico e docente do PGAU e a CAPES, por viabilizarem os meios para esta caminhada. Aos colegas, pela solidariedade e pela parceria. Agradeço aos amigos, por estarem presentes nos momentos nem sempre fáceis desta caminhada. E agradeço em especial, ao Ge, por me incentivar, por me motivar, pelas cobranças, por todas as horas, boas e ruins, e, sobretudo, por nunca me deixar desistir de seguir em frente. Obrigado.

RESUMO

A habitação é uma necessidade primária, básica e permanente. Além de necessidade, é um direito universal e constitucional. A produção de habitação e o habitar podem se dar de diversas formas culturais, sociais e econômicas, e assim também podem ser variados os seus impactos no meio. Ao mesmo tempo, quase toda a habitação produzida hoje pode ser entendida como social, se associarmos a esta definição a necessidade de financiamento para a produção de moradia. No Brasil e em boa parte do mundo, as políticas públicas voltadas à habitação não conseguem reverter o cenário de aumento do déficit qualitativo e quantitativo, e menos ainda, dos problemas que a necessidade de habitação traz ao processo de crescimento e expansão das cidades. Neste sentido, Florianópolis não foge à regra geral, enfrentando problemas como invasão de áreas de preservação ambiental, carência de terras para promoção de Habitação de Interesse Social, segregação sócio espacial, formação e expansão de assentamentos precários e expansão urbana em ritmo mais acelerado do que a infraestrutura de suporte para tal. Com a função de reger a ocupação e o uso do solo de Florianópolis, o novo Plano Diretor de Florianópolis começou a ser debatido em 2006, sendo aprovado em janeiro de 2014. Estabelece como horizonte um cenário de crescimento populacional dos atuais cerca de 500 mil habitantes para mais de 750 mil em 2030. Suas diretrizes se propõe como mais justas e equilibradas, voltadas a inovações que contemplem os anseios do presente e do futuro, em termos de desenvolvimento urbano planejado. Esta dissertação discute a questão habitacional no município de Florianópolis, analisando os aspectos de políticas públicas, especialmente de planejamento urbano, cadeia produtiva e sustentabilidade, com foco na produção de Habitação de Interesse Social. Nesta perspectiva a análise do novo Plano Diretor de Florianópolis, contraposta ao Plano anterior permite evidenciar que o mais recente, embora avance em alguns aspectos, tais como a previsão de AEIS e a definição de faixas de atendimento para HIS, não pode ser caracterizado como inovador, especialmente se considerar os aspectos relativos ao direito à moradia digna e desenvolvimento sustentável. Conforme encontramos em autores como Rolnik, Maricato e Lucini, e como já se desenha no Estatuto da Cidade,

tanto o custo da terra quanto o lucro privado não devem ser máximas absolutas que não possam ser equilibradas pela ação do Estado, intervindo na dinâmica econômica, produtiva e mercadológica das cidades, construindo em conjunto com os diversos atores desta dinâmica, cidades mais democráticas e melhores de se viver. A análise do caso de Florianópolis reforça a existência de potencial para a produção de HIS pelo mercado, tirando os instrumentos do discurso e avaliando sua efetivação na prática, e fazendo as correções necessárias para o alcance das metas para as quais foram propostos. Nenhum instrumento de planejamento será útil se não for colocado em prática. A construção da cidade, no sentido mais literal, deve refletir e ser reflexo da sua política habitacional. Várias alternativas para a viabilização de Habitação de Interesse Social e de um Habitar mais sustentável podem vir de Planos Diretores indo além do discurso, atuando de forma proativa, como plano de ação, e assim abrir um enorme leque de oportunidades de troca com a cadeia produtiva. É necessário colocar a Habitação no centro da agenda da política urbana lançando um olhar convergente entre as políticas públicas, o planejamento urbano e as regras que regem a cadeia produtiva, pautada no direito à moradia, na cidade e nas pessoas.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social. Planejamento Urbano. Cadeia Produtiva. Sustentabilidade.

ABSTRACT

Housing is a primary, basic and permanent need. Beyond the need, it is a universal and constitutional right. Housing production and dwelling can happen in different cultural, social and economic ways, as much as can be varied the environment impact it may cause. Almost all housing production today can be understood as social, if we regarded from the view point of production and funding raised. In Brazil as worldwide, most of the public housing policies having not being able to reverse the increasing deficit scenario in our days, neither qualitative nor quantitative, let alone the problems associated with housing demand in the context urban expansion and city growing. Florianopolis is no exception to this general rule, facing a rage variety of problems, from land's invasion of the environmental persevered areas, the city lack of appropriated land support for social housing , urban social-spatial segregation, up to the faster growing rate of the slums and urban expansion, without the increase of supporting infrastructure. It was very recent, since 2006, that a new master plan for Florianopolis has being introduced within the local government's agenda. It was approved as a local urban police, late in January 2014. The new master plan goal sets land use and occupation as a general regulation for the city growth as a whole. They were established considering a population growth 'scenario aimed to foresee an increase from nearly 500 thousand inhabitants to more than 750 thousand in 2030. Their guidelines are supposed to stress a much fair social approach for a better land use balanced. The aim is to build innovative ways for local action and urban planning strategies to answer the ongoing social claims, in as much as the future ones. This is regarding not only environment imbalance, as much as social inequality within the context of Brazilian recent urban and economic development. This research work aims to investigate the social housing agenda within the local government's context of Florianopolis, analyzing urban policies, especially in connection with new urban planning strategies and regulations. It also attempts to address the relationship between the private housing market and social housing production's chain, as much as their relationship with some relevant aspects of social housing sustainability and production. It analyses Florianopolis' new master plan, comparing and opposing the new strategies as stated, in relation to the previous ones. This allows to put in evidence that the new strategies although making some advances, regarding social housing needs, such as a more precise definition of Special Land Using for Social Needs - "AEIS" and introducing new services'

ranges for social housing, can not be featured as innovative public policies for local government action. This is particularly evident if considering acceptable patterns for sustainable social housing production in relations to human rights. As many Brazilian urban experts such as Rolnik, Maricato and Lucini state in their critical debate and also as the Brazilian Urban Federal Law, better known as “Estatuto da Cidade” (City’s Constitution Law) already recognises and states, the land’s cost and the private profit should not be the absolute highlights. They needed to be balanced by State action, intervening in the local economy, adjusting the city’s building market dynamics, bringing together the various social actors and the whole range of diverse interests within this dynamic process, towards a more democratic management and social inclusion for a better living city. The case study of Florianopolis have made possible to analyse and put in evidence urban aspects and tools that show the potential of using these new urban policies and local government strategies, regarding social housing production in connection with private market management. For that to happen it seems to be needed some adjustments in the local government’s political agenda and action, taking off the instruments from the speech and evaluating its practical validation. Therefore, making the necessary corrections to achieve the goals for which they have being proposed. No planning tool will be useful if not put into practice. The building of the city, in most literal sense, should not only reflect but also be a reflection of its housing policy. Several alternatives for the viability of social housing and a more sustainable living can come from master plans, if one can go beyond the usual political speech approaching, acting proactively as action plan, and thus open up a huge range of exchange opportunities, within the local context of the production chain. In order for that to happen it seems necessary to put the social housing in the centre of the local urban agenda. That is by building a convergent view between public policy, urban planning and the adjustments needed in the rules of the production chain, based on housing rights, on the city’s rights and on people’s right to the city, thus empowering social action.

Keywords: Social Housing. Urban Planning. Production Chain. Sustainability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Campos teóricos para matriz de análise - elaboração pelo autor.....	27
Figura 2 - Matriz de análise e relação com a política local - elaboração pelo autor.....	28
Figura 3 - Conjunto Residencial Vila Guiomar (1952), em Santo André (SP), com 1400 unidades, exemplo de segregação em relação ao tecido urbano existente, segundo Nabil Bonduki (2002)	38
Figura 4 – Dimensões da Sustentabilidade	128
Figura 5 - Pirâmide da Relação entre Custo X Benefício das estratégias sustentáveis em edificações. Vemos que a maior parte dos benefícios pode ser atingida com baixo custo.....	132
Figura 6 - construção da matriz de qualidade e sustentabilidade: condicionantes e projeto	168
Figura 7 - gráfico da evolução da população de Florianópolis 1872-2014	178
Figura 8 - Contrastes Urbanísticos - Rua em Jurerê Internacional a direita, e Servidão no Rio Vermelho, a esquerda	179
Figura 9 - Linha do tempo População X Política Habitacional X Produção Habitacional e Planejamento Urbano em Florianópolis	192
Figura 10 – Eixos Estratégicos do PMHIS	202
Figura 11 - Quadro de relação entre Objetivos, Diretrizes e Programas de Ação do PMHIS	204
Figura 12 - Quadro de relação entre Programas e Ações do PMHIS	206

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro de Eixos Estruturantes de ação da PNH	41
Tabela 2 – Construção da Matriz de Análise (Parcial 1)	69
Tabela 3 - Construção da Matriz de Análise (Parcial 2)	105
Tabela 4 - Fases, Produtos e Decisões na concepção de empreendimento.....	116
Tabela 5 - Construção da Matriz de Análise (Parcial 3)	125
Tabela 6 - Dimensões Mínimas de Mobiliário e Circulação - Casas e Apartamentos.....	155
Tabela 7 – Quadro de relação entre parâmetros de sustentabilidade e sua presença em normas e certificações...	169
Tabela 8 - Construção da Matriz de Análise (Parcial 4 - Final)	174
Tabela 9 – Síntese das Necessidades Habitacionais e reassentamentos nos distritos de Florianópolis.....	196
Tabela 10 - Construção da Matriz de Análise (Final)	225
Tabela 11 - Resumo da Análise: Política Habitacional.....	235
Tabela 12 - relação de características de ZEIS e AEIS entre PMHIS e PD	251
Tabela 13 - Resumo da Análise: Planejamento Urbano voltado a HIS.....	257
Tabela 14 - Comparativo de Incentivos de Uso Normal, ZEIS, AEIS e Outros.....	261
Tabela 15 - Comparativo de Incentivos de CA Normal, ZEIS, AEIS e Outros.....	265
Tabela 16 - Comparativo de Incentivos de TO Normal, ZEIS, AEIS e Outros.....	269
Tabela 17 - Comparativo de Incentivos diversos Normal, ZEIS, AEIS e Outros.....	273
Tabela 18 - Comparativo de Incentivos ao Parcelamento do Solo Normal, ZEIS, AEIS e Outros.....	277
Tabela 19 - Comparativo de Incentivos a Condomínios Unifamiliares Normal, ZEIS, AEIS e Outros.....	278

Tabela 20 - Comparativo de Incentivos a Condomínios Multifamiliares Normal, ZEIS, AEIS e Outros	280
Tabela 21 - Resumo da Análise: Cadeia Produtiva da Habitação	285
Tabela 22 - Resumo da Análise: Qualidade e Sustentabilidade na Produção de HIS.....	295

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AIH	Área de Incentivo a Hotelaria
AIS/AEIS	Área de Interesse Social/ Área Especial de Interesse Social
AMC	Área Mista Central
AMS	Área Mista de Serviços
APP	Área de Preservação Permanente
ARM	Área Residencial Mista
ARP	Área Residencial Predominante
ATR	Área Turística e Residencial
AUE	Área de Urbanização Específica
BNH	Banco Nacional de Habitação
CA	Coefficiente de Aproveitamento
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEF/Caixa	Caixa Econômica Federal
CMF	Câmara Municipal de Florianópolis
CO	Código de Obras
COE	Caderno de Orientações de Empreendimento Caixa Econômica Federal
CUB	Custo Unitário Básico da Construção
EC	Estatuto da Cidade
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMDU	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FMIS	Fundo Municipal de Interesse Social
FNHS	Fundo Nacional de Habitação Social
HBR	Habitação de Baixa Renda
HM	Habitação de Mercado
HMP	Habitação de Mercado Popular

IAP	Instituto de Aposentadoria e Previdência
IPTU	Imposto Territorial Urbano
IPUF	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
LC	Lei Complementar
MCidades	Ministério das Cidades
NBR	Norma Brasileira
OUC	Operação Urbana Consorciada
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBQP-H	Programa Nacional da Qualidade e Produtividade do Habitat
PD/PDP/PDM	Plano Diretor/ Plano Diretor Participativo/ Plano Diretor Municipal
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PMHIS/PLHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social/ Plano Local de Habitação de Interesse Social
PNE	Portador de Necessidades Especiais
PNH	Política Nacional de Habitação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SM	Salário Mínimo
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMHSA	Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TO	Taxa de Ocupação
UH	Unidade Habitacional
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
PARTE I – BASE CONCEITUAL DE ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	33
CAPÍTULO 1 - POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	33
CAPÍTULO 2 - PLANEJAMENTO URBANO E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	71
CAPÍTULO 3 - CADEIA PRODUTIVA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	107
CAPÍTULO 4 - QUALIDADE E SUSTENTABILIDADE EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	127
PARTE II – ESTUDO DE CASO: FLORIANÓPOLIS	177
CAPÍTULO 5 – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DE FLORIANÓPOLIS	193
CAPÍTULO 6 – SÍNTESE ANALÍTICA	225
CONSIDERAÇÕES FINAIS	297
CONCLUSÃO	303
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	313
ANEXOS	321

INTRODUÇÃO

A habitação é uma necessidade primária e permanente. O modo contemporâneo de habitar consome do meio uma quantidade enorme de recursos, e ainda produz outra quantidade proporcional de resíduos. A produção de habitação e o habitar (a manutenção e operação da habitação) podem se dar de diversas formas culturais, sociais e econômicas, e assim também podem ser variados os seus impactos sobre o meio.

O direito a cidades sustentáveis, com o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para a presente e futuras gerações é um direito Constitucional, reconhecido e regulamentado no Brasil através do Estatuto Da Cidade. Na agenda global é amparado no conceito de sustentabilidade criado por Lester Brown da WWI (Worldwatch Institute) no início da década de 80, definindo como *“uma sociedade sustentável é aquela capaz de satisfazer suas necessidades sem comprometer as chances de sobrevivências das gerações futuras”*. O exercício do direito a cidades sustentáveis compreende condições dignas de vida, de exercício pleno da cidadania e os direitos humanos.

A questão habitacional e o modo tradicional contemporâneo de habitar são uma área chave para o desenvolvimento sustentável. Uma escola grande de autores, como Pouffary (2012) destaca uma situação de extrema desigualdade global no uso dos recursos energéticos, na qual países do bloco desenvolvido da América do Norte e Europa se discute qual a melhor certificação, e metas de eficiência energética em habitações, na África e muitos pontos da Ásia e América do Sul grande parte da população não tem sequer abrigo que possa ser chamado de “habitação” para certificar, ou energia elétrica para se medir.

No cenário de globalização da economia capitalista contemporâneo, habitação e sustentabilidade não caminham dissociadas. O modo de produção capitalista é por definição, contraditório e desigual, o que torna inviável pensar em produção habitacional e desenvolvimento sustentável a partir de uma visão de ganhos econômicos e financeiros, pois para uns ganharem outros perdem.

Quando a miséria aguda dos pobres urbanos começou a

ser revelada por reformadores sociais na Europa e na América do Norte no século XIX e início do século XX, os governos começaram a prestar assistência habitacional para pessoas físicas e famílias com oferta direta de habitação. Em meados do século XX muitos países em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia haviam experimentado uma rápida urbanização da população rural pobre. A ausência de políticas urbanas e de habitação que permitisse acesso à terra urbanizada para esta nova população urbana, levou à autoconstrução de assentamentos informais, caracterizados por habitações precárias e uma grave falta de serviços básicos e infraestrutura. Durante o mesmo período, a situação era diferente na maioria das economias planejadas anteriormente, onde o Estado era responsável pelo fornecimento de moradia adequada a todos os cidadãos, no modelo de construção estatal de habitação para arrendamento.

No final da década de 1970 uma mudança dramática ocorreu em políticas de habitação, com a transferência de atividades de controle do Estado para o setor privado e para o livre mercado e livre comércio, começando na América do Norte e Europa, seguido mais tarde por países em desenvolvimento da América Latina, Ásia e África.

Alinha-se aos autores que defendem a moradia adequada como um direito social Raquel Rolnik, relatora das nações unidas para habitação, destacando que um crescente consenso foi formado segundo o qual os governos devem renunciar a seu papel como fornecedores de habitação acessível e se tornarem facilitadores, apoiando a demanda do mercado em vez de fornecer diretamente os resultados. Rolnik argumenta que "*Os governos devem ser encorajados a adotar políticas que permitam mercados imobiliários para trabalhar (...) e evitar que distorçam mercados imobiliários*" (2012). Este novo papel levou a criação de condições, instituições e regulamentos que visam apoiar os sistemas de financiamento de habitação para promover casa própria, sob o dogma neoliberal de confiança na propriedade privada e nas forças de mercado. Como resultado, restou para as famílias assumir uma dívida de crédito. O setor financeiro e a habitação privada oferecida pelo mercado tornaram-se os principais mecanismos para a solução de problemas habitacionais.

Os autores que analisam este processo admitem haver

alguma diversidade nas experiências de políticas habitacionais, embora a maioria dos países tenha optado por promover mercados de moradia e casa própria individual, privatizando programas de habitação social e a desregulamentando os mercados de financiamento habitacional. Rolnik chama atenção para o fato de que durante os anos 90, a maioria das economias também embarcou em projetos de privatização em larga escala de habitação pública através de programas baseados no "*direito de comprar*", resultando, em alguns casos, na erradicação quase completa da habitação pública. (2012)

Esta abordagem destaca a forma como a habitação, mesmo que social, passa a ser tratada mais como um produto de oferta no mercado. Entre os autores alinhados a esta abordagem, Lucini destaca que o conceito de produto-habitação pode ser caracterizado identificando as diferenças entre Casa, Moradia e Habitação. A Casa é definida como invólucro material onde se realiza a produção e se inserem as inovações tecnológicas e produtivas, a Moradia como a transformação da Casa através dos hábitos de uso de um usuário ou morador característico (sua apropriação cultural); enquanto Habitação pode ser entendida conceitualmente como Casa e Moradia integradas ao entorno ou espaço urbano, ganhando identidade e integração social, como também referencial econômico e mercadológico: "*O Setor de Construção Civil produz a Casa, baseado nos parâmetros e requisitos de uma Moradia, mas ao colocá-la para a venda, o faz como Habitação*" (2003).

As Políticas de habitação têm sido cada vez mais reduzidas a adequação aos sistemas de financiamento. O atual paradigma predominante de políticas habitacionais sustenta que os mercados financeiros de habitação, se bem concebidos e regulados, podem oferecer acesso à moradia adequada para todos os segmentos da sociedade. Financiamento habitacional também se tornou um dos pilares centrais dos mercados financeiros globais, fundamental para o desenvolvimento do setor financeiro local (no país) e global (em nível internacional).

Não se pode desprezar que a habitação necessita de financiamento, e que uma grande parcela do déficit é atendida pelos programas de financiamento. Conforme Lucini, quase toda a habitação produzida hoje pode ser entendida como social, uma vez que a boa parcela da classe média também necessita de financiamento para adquiri-la (2003). Há que se ajustar a política

e criar uma variedade de modalidades de acesso a moradia, incluindo a parcela não atendida pelo mercado formal de crédito.

Ao mesmo tempo, as políticas públicas de financiamento habitacional tendem a se concentrar apenas na disponibilidade quantitativa da habitação, no combate ao déficit, deixando de abordar os aspectos mais amplos do direito à moradia adequada: localização, o acesso à infraestrutura e serviços, habitabilidade e qualidade, segurança da posse e a própria sustentabilidade.

Parece haver grande potencial na convergência entre a necessidade econômica de manter o setor de construção civil aquecido, conforme concluímos em Lucini. Por outro lado, conforme encontramos em Maricato, Rolnik e outros, cabe ao Estado a implantação de programas governamentais de incentivo para produção de habitação com a possibilidade de promover uma produção de edificações mais sustentáveis.

Consideramos assim, que existem transformações nas políticas públicas urbanas com potencial para um planejamento embasado em políticas urbanas integradas, dentro do contexto econômico favorável de um mercado aquecido e com financiamento abundante, para a construção de um cenário viável de democracia urbana e cidades mais sustentáveis passando pela produção habitacional.

Ao longo dos últimos anos o Brasil teve grande avanço na disponibilidade de recursos dentro de programas de financiamento habitacional. A maior estabilidade da economia a partir da década de 90 tem sido base para a manutenção de financiamento para a produção habitacional e o setor de construção civil, sobretudo a partir dos anos 2000. A disponibilidade financeira e a escala de produção nos remetem a pensar a forma como a habitação e as cidades estão sendo produzidas, seja no aspecto de combate ao déficit habitacional, seja no aspecto da sustentabilidade dos pontos de vista ambiental, social e econômica.

Partimos do princípio da vasta oferta de financiamento habitacional, e de que o financiamento só é possível dentro da cidade formal que respeita a legislação urbanística, enquanto que grande parte da população ainda não tem acesso a produção formal devido as restrições e a reserva de mercado impostas por esta mesma legislação.

Uma variedade de iniciativas neste sentido vem pavimentado os caminhos para uma produção mais democrática

e coerente como o Estatuto da Cidade, Normas e Certificações para a construção de edificações, além de toda a pesquisa e inovação tecnológica no setor de construção civil. O que ainda parece fazer falta são políticas habitacionais e de planejamento urbano coesas e integradas, pautadas em metas objetivas de qualidade e sustentabilidade.

Este trabalho estuda a temática habitacional buscando articular os pontos de convergência de interesses entre a produção e o planejamento habitacionais.

Se o Estado tem nas mãos o poder de regular o uso do solo, se o Mercado tem o interesse de produzir qualquer tipo de empreendimento desde que obtenha lucro, por que não se pode fazer com que a produção de Habitação de Interesse Social seja interessante para o Mercado? E além, se o Estado controla ainda grande parte do capital disponível, apenas delegando a terceiros as lacunas das suas responsabilidades, porque as exigências em termos de qualidade urbana e ambiental ainda são tão arcaicas e tímidas quando se poderia estar melhorando o todo?

A hipótese desta investigação é de que a Política Nacional de Habitação pode e deve atuar como grande promotor na produção de Habitação, sobretudo voltada ao Interesse Social, seja disponibilizando terras a custo acessível ou concedendo incentivos para a edificação de HIS de forma mais atrativa que o de produtos de mercado. Em paralelo, devem ser estabelecidos parâmetros, diretrizes e normas que possam atuar na garantia e promoção de qualidade e sustentabilidade nesta produção, tanto do ponto de vista urbano (disponibilização de terras) quanto do objeto construído (edificação).

Porém, como boa parte da execução da Política Habitacional é delegada aos municípios, a hipótese é de que entre o discurso e a prática, boa parte dos instrumentos desta política que poderiam incentivar a produção de HIS se percam pelo caminho. Desta forma, esta investigação visa aproximar este discurso de um caso específico, verificando a continuidade da política habitacional nacional e dos objetivos gerais, sobretudo da disponibilização de terras para HIS, dentro do planejamento urbano. Para tal, cabe investigar a convergência de diretrizes e instrumentos entre dois importantes documentos do planejamento urbano municipal, que são o Plano Municipal/Local de Habitação de Interesse Social o Plano Diretor. Além disso, é importante analisar de que forma se dá esta produção de HIS

localmente, tanto nos aspectos de localização como do objeto construído, e de como a qualidade e a sustentabilidade são garantidas ou incentivadas.

O foco deste estudo busca debater e analisar o caso da produção da habitação de interesse social em Florianópolis, Santa Catarina, no contexto recente brasileiro. Consideramos este estudo de caso relevante, não apenas pela familiaridade deste pesquisador, tendo participado diretamente, tanto no planejamento municipal habitacional, como posteriormente na produção habitacional, mas especialmente por se tratar de um processo em curso. Entre os anos de 2006 e 2014 foi elaborado o novo Plano Diretor de Florianópolis, o primeiro após a publicação do Estatuto da Cidade. Esperamos assim que estas contribuições possam elucidar aspectos relevantes da problemática local que eventualmente possam ser explorados no contexto das políticas habitacionais nacional de forma mais ampla.

METODOLOGIA E ESTRUTURA

A metodologia utilizada nesta dissertação e para proceder a análise se ampara na abordagem sistêmica, que busca conjugar conceitos de diversas ciências a respeito de determinado objeto de pesquisa. Baseada na ideia de que um determinado objeto de estudo possui diversas dimensões e facetas que podem ser estudadas e entendidas por diversas ciências, os sistemas não podem ser compreendidos plenamente apenas pela análise separada e exclusiva de cada uma de suas partes. Ela se baseia na compreensão da dependência recíproca de todas as disciplinas e da necessidade de sua integração, ao mesmo tempo em que existem características destas relações que não necessariamente podem ser generalizados.

“Ao observar qualquer estudo empírico de uma cidade, podemos constatar as relações complexas entre as diversas observações. Se tomarmos como exemplo a habitação, o imóvel, o grupo de imóveis ou o conjunto de bairros, a cidade, irá perceber-se que cada um destes níveis integra-se numa combinação progressiva através de vários fluxos complexos (circulação, atividades,

equipamentos). Podemos perceber através dessa breve citação que a cidade pode e deve ser considerada como um sistema.” (ANJOS, ANJOS, & OLIVEIRA, 2013)

Desta forma buscou-se reunir referenciais teóricos, através de revisão bibliográfica, de quatro campos principais de conhecimento que tem impacto sobre a questão da produção de habitação de interesse social, de acordo com os objetivos específicos: Planejamento Urbano, Cadeia Produtiva e Qualidade e Sustentabilidade, dentro do grande conjunto da Política de Habitação, e todos eles focados nas necessidades coletivas.

Figura 1 - Campos teóricos para matriz de análise - elaboração pelo autor



A investigação destes campos teóricos objetivou reunir elementos que construíssem uma matriz de análise, para verificação de seu atendimento dentro das legislações locais, primeiramente o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, e por fim, o Plano Diretor de Florianópolis.

Figura 2 - Matriz de análise e relação com a política local - elaboração pelo autor.



O desenvolvimento desta pesquisa foi iniciado sobre os antigos planos diretores de Florianópolis, de 1985 (balneários) e 1997 (sede), no auge das discussões em torno da elaboração do novo Plano Diretor. Entre o início do desenvolvimento da pesquisa e o início da redação da dissertação, ocorreu a esperada aprovação do novo Plano Diretor de Florianópolis, em janeiro de 2014. Dados os potenciais deste fato e os novos instrumentos previstos no mesmo, e a curiosidade de verificar avanços no intuito de responder os questionamentos pessoais, o desenvolvimento foi reorientado a analisar o plano recém aprovado, sendo assim mais atual e ao mesmo tempo focando a discussão sobre uma lei vigente, dando caráter útil e potencial de evolução para a discussão. Com isso foram assumidos os riscos de discutir algo novo e ao mesmo tempo ainda muito dinâmico, dada a forma como ocorreu a aprovação do plano, com discussões ainda em andamento, e com a sinalização de que ocorrerão revisões em breve.

Embora as discussões do Plano Diretor de 2014 tenham se iniciado em 2006, o mesmo foi publicado às pressas e de forma incompleta, sendo que o mesmo assume como essenciais planos

complementares, e a revisão do Código de Obras. Estas ausências são assumidas e apontadas nesta análise, podendo ser fruto de investigação futura quanto ao atendimento ou não as carências apontadas. Para efeito desta análise, considerando a necessidade de um ponto de partida para a mesma e que aspectos do plano ainda estão em discussão, será considerada a versão inicial do Plano Diretor publicada em 17 de janeiro de 2014.

A pesquisa é pautada em dados secundários, uma vez não haviam projetos aprovados e muito menos construídos sob o novo plano diretor. Da mesma forma, a produção de HIS em larga escala após a execução do PMHIS ainda não se efetiva, sendo que por hora, podemos avaliar e discutir apenas suas intenções e o potencial de efetivação frente ao contexto econômico e da cadeia produtiva, mas não os seus resultados.

Cada um dos grandes temas aqui discutidos – Política Habitacional, Planejamento urbano, Cadeia Produtiva e Qualidade e Sustentabilidade – poderiam render sozinhos uma dissertação, relacionamos com o tema central, que é a Habitação de Interesse Social. Porém, para a discussão que aqui se apresenta, a supressão de algum deles enfraqueceria o olhar sobre a HIS dentro de um documento tão amplo como um Plano Diretor. Consideramos que as partes são indissociáveis, mas por outro lado, são amplas e dinâmicas demais para uma abordagem mais profunda. Sobretudo quanto a qualidade e sustentabilidade, as formas de abordagem tendem ao infinito, e se fez necessário estabelecer um recorte objetivo para análise. Desta forma, procurou-se estabelecer elementos básicos que pudessem fomentar a discussão, assumindo a dimensão ampla e dinâmica do tema geral e dos temas relacionados e assumindo uma necessária simplificação para a produção deste trabalho. Mais do que chegar a conclusões definitivas, a discussão aqui apresentada visa contribuir para enriquecer o debate e contra restar a replicação de modelos, fomentando a busca de novas soluções para os velhos problemas.

No intuito de aprofundar as questões de investigação, ou seja, a convergência entre Políticas de HIS e Planejamento Urbano, e incentivos à produção, visando a qualidade e sustentabilidade, e sua existência no caso específico de Florianópolis, foram traçados os seguintes **objetivos gerais**:

- **Prospectar elementos da Política Nacional de Habitação que atuem como incentivo para a produção de Habitação de Interesse Social; e**
- **Identificar parâmetros, diretrizes e normas que possam atuar na promoção de qualidade e sustentabilidade na produção de Habitação de Interesse Social.**

Com base nos objetivos gerais, e voltando o olhar para o Estudo de Caso, foram definidos os seguintes **objetivos específicos**:

- **Discutir a convergência de diretrizes e instrumentos para a produção de HIS entre as propostas do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e do Plano Diretor de Florianópolis.**
- **Analisar instrumentos de política e planejamento urbano que possam incentivar a produção de Habitação de Interesse Social em Florianópolis;**
- **Identificar formas de garantia e/ou incentivo a qualidade e sustentabilidade na produção de Habitação de Interesse Social em Florianópolis; e**

Visando organizar a discussão destes objetivos, este trabalho se estrutura em duas partes. A primeira delas consiste na revisão bibliográfica dos campos ligados a produção de habitação de interesse social, dividida em quatro capítulos visando a compilação de dados e elaboração de uma matriz de análise.

O capítulo que trata da Política Habitacional no Brasil traz uma revisão histórica com base nos escritos de Nabil Bonduki, desde os primeiros planos habitacionais, passando pelo BNH até a atual política. A Política, o Plano Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida são repassados com base em dados do Ministério das Cidades, incluindo abordagens críticas a partir de autores como Raquel Rolnik, Luciana Royer entre outros, além das considerações da Rede Cidade e Moradia, integrado por diversos autores de referência.

No capítulo Planejamento Habitacional voltado a produção de HIS, são abordadas as questões da terra, o Estatuto da Cidade, com especial destaque às ZEIS e uma abordagem

teórica sobre os planos diretores municipais, com base em autores como Flávio Villaça, Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Nelson Saule Jr., Kazuo Nakano, Carlos Freitas além de dados e documentos do Ministério das Cidades.

A Cadeia Produtiva da Habitação é apresentada com foco em aspectos do mercado formal de habitação, do projeto, eficiência e viabilidade, a partir da bibliografia de Hugo Lucini, com aporte crítico a partir de autores como Luciana Royer, Flávio Villaça, Ermínia Maricato, Pedro Abramo entre outros, bem como dados e documentos do Ministério das Cidades.

No último capítulo da parte I é estabelecido um recorte para a análise da questão da qualidade e sustentabilidade. Dada a amplitude do tema, o mesmo foi revisado de forma a possibilitar uma análise breve de aspectos voltados ao atendimento do objetivo geral. Optou-se por uma simplificação do tema, procurando estabelecer parâmetros gerais, comuns as bibliografias, além de verificar exigências normativas e certificações. Foram utilizados como base os manuais de referência publicados pela Asbea e Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, com aporte crítico de autores como Roberto Lamberts e Maria Andrea Triana, André Barbo e Ioshiaqui Shimbo, Saskia Sassen, Carla Canepa entre outros, sobre dados e documentos do Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Associação Brasileira de Normas Técnicas e outros.

A segunda parte consiste do Estudo de Caso, Florianópolis, percorrendo o processo histórico de formação da cidade, sob os aspectos do setor de construção civil, das políticas de HIS e do Planejamento Urbano, culminando num quadro diagnóstico da situação atual, e políticas vigentes, no Capítulo 5.

O sexto capítulo, por sua vez, é destinado à síntese analítica, confrontando os grandes temas relativos a HIS com a realidade local e o Plano Diretor de Florianópolis, através da aplicação de uma matriz de análise.

Dado o caráter atual e dinâmico das discussões, e a velocidade da construção de conteúdos e discussões sobre os temas abordados, procurou-se utilizar, além das bibliografias tradicionais, fontes atuais e secundárias, como publicações digitais em “blogs”, anotações realizadas em seminários, artigos em periódicos, que são tão dinâmicos quanto requer o tema.

A cada tópico aqui discutido se abre a possibilidade de uma infinidade de novas discussões e novos trabalhos, tamanha a riqueza da discussão. Procurou-se estabelecer um recorte que permitisse uma abordagem adequada ao objetivo geral proposto a as possibilidades de uma dissertação, porém a discussão do tema, como será visto, fica longe do esgotamento.

PARTE I – BASE CONCEITUAL DE ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A primeira parte deste trabalho é voltada a revisão bibliográfica dos quatro grandes campos temáticos constantes dos objetivos específicos: Política Habitacional, Planejamento Urbano, Cadeia Produtiva e Qualidade e Sustentabilidade em HIS. A partir da revisão de cada um deles, procurou-se levantar parâmetros e construir uma matriz para análise de atendimento e pertinências com as propostas contidas no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e Plano Diretor de Florianópolis.

CAPÍTULO 1 - POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

A produção de habitação no Brasil preserva, ao longo de sua história, traços de liberalismo e produção privada. Até o fim do século XIX não havia regulamentação para o provimento de habitações, estas se davam exclusivamente pela produção privada, sobretudo na forma de cortiços. Nesta época, dada a deficiência dos transportes públicos na maioria das cidades, as moradias ainda precárias se amontoavam próximas ou dentro dos centros. Com a explosão das imigrações e o crescimento das cidades a precariedade dos alojamentos favoreceu a ocorrência de diversas epidemias, o que levou às primeiras regulamentações sobre as edificações, de caráter higienista, como os códigos de obra e regras de saneamento básico. Inicia-se aí a intervenção estatal e a fiscalização. Este histórico toma por base os escritos de Nabil Bonduki, que traça um panorama histórico da Habitação Social no Brasil.

Já de início as regras para a produção formal, quase totalmente de caráter privado até a era Vargas, se tornaram proibitivas para atender as camadas mais baixas da população, e as construções fora dos padrões mínimos prosseguem. O Estado não pode fiscalizar e controlar as construções de forma rígida ou deixaria uma quantidade enorme de desabrigados, visto a dificuldade de se atender à crescente demanda. As condições estruturais da economia não permitem um equilíbrio entre os baixos salários e os altos custos da moradia, provocando problemas de superpopulação, alojamentos sub-humanos e higiene precária.

A construção de vilas operárias pelas indústrias, uma das

iniciativas privadas de suprimento de habitação formal, foram os primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte no país e tiveram impacto importante em várias cidades. Porém, elas decorrem muito mais de uma necessidade da indústria de fixar seus trabalhadores do que de uma política habitacional, sendo acessível apenas a uma parcela dos trabalhadores da indústria.

Nesta época, segundo Bonduki (1994), quase 90% da população da cidade, incluindo quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média, era inquilina. As relações entre locador e inquilino, na primeira República eram regidas pelas disposições liberais da Constituição e do Código Civil, que garantiam o direito absoluto de propriedade, isto é, o domínio do proprietário sobre o imóvel alugado (BONDUKI, 2002). O aluguel era assim fixado pelas regras de mercado, e com o crescimento acelerado da economia a procura era sempre maior que a oferta, elevando os preços. A produção de casas de aluguel era para os proprietários uma excelente e segura maneira de rentabilizar poupanças. Em 1930 a fiscalização se encontra desmoralizada e inoperante.

Bonduki define o Estado durante a república velha (1889-1930) como um *“Estado ausente da produção de moradia e da regulamentação do mercado de locação”*. A lógica do Estado Liberal na República Velha, baseada na concessão de favores, favorece uma elite dominante: *“o governo não deve produzir casas para os operários mas estimular os particulares a investirem”* (BONDUKI, 1994).

A Revolução de 30 marcou um ponto de ruptura na forma de intervenção do Estado na economia e nas relações de capital/trabalho. As massas populares urbanas passam a garantir a legitimidade ao Estado Novo brasileiro, e Vargas tem de estabelecer novas relações de compromisso com suas bases. A formulação pelo Estado de um programa de produção de moradias e de uma política de proteção ao inquilinato tinha ampla aceitação pelas massas populares urbanas, uma vez que a habitação sempre representou um grande ônus (consumindo parcela considerável do salário) e um problema dos mais graves a ser resolvido pela classe trabalhadora urbana (BONDUKI, 1994).

Para Bonduki (1994), não houve efetivamente a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema. Não

foi criado um órgão de envergadura para formular e implementar a política nacional de habitação. Os motivos apontados são o forte jogo de interesses no processo de criação da Fundação da Casa Popular, a resistência e a dificuldade de centralização dos recursos acumulados nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). As carteiras prediais dos IAPs, embora anteriores, não tinham a função primária de prover moradia, mas provinham da necessidade de investir imensos fundos de reserva da Previdência Social para preservar seu valor.

Apesar disso, a criação da Fundação Casa Popular como primeiro órgão nacional destinado exclusivamente a provisão de moradias para a população de baixa renda, representou o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha a obrigação de enfrentar o problema da falta de moradias. Esta visão está no discurso do presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Roberto Simonsen, em 1942:

“(...)problema de solução difícil por simples iniciativa privada, porque num país onde o capital é escasso e caro e onde o poder aquisitivo médio é tão baixo não podemos esperar que a iniciativa privada venha em escala suficiente ao encontro das necessidades da grande massa, proporcionando-lhe habitações econômicas (...). O problema das moradias das grandes cidades populares passa a ser questão de urbanismo, subordinada às necessidades de ordem individual, social, técnica, demográfica e econômica. Para sua integral solução, torna-se indispensável a intervenção decisiva do Estado.” (BONDUKI, 1994)

Em 1942 o Decreto-lei do inquilinato institui o congelamento dos valores locativos e regulamenta as relações entre proprietários e inquilinos. Foi uma medida de enorme alcance e provocou grandes consequências na produção, distribuição e consumo de moradias populares, suspendendo o direito absoluto de propriedade. Esta política praticamente manteve o congelamento dos valores nominais dos aluguéis entre 1942 e 1964.

O congelamento dos aluguéis criou uma situação desfavorável ao investimento em moradias de aluguel, forçando

a venda das casas alugadas como forma de reaver o capital desvalorizado por alugueis desatualizados. Assim o investimento em casas de aluguel até então atraente deixa de ser rentável, liberando recursos e estimulando a aplicação de capitais na indústria. Outra consequência positiva para a indústria é a redução do custo de reprodução da força de trabalho, reduzindo-se a parcela do salário consumida pela moradia.

As consequências da Lei do Inquilinato para o processo de produção habitacional aumentaram dramaticamente a carência de habitações nas cidades, que com o crescimento industrial, recebiam imenso fluxo migratório interno do campo para a cidade. Gera-se assim, como classificou Bonduki, uma grave crise de habitação. Embora tenha beneficiado relativamente os já alojados, a lei provocou uma enorme elevação dos valores dos alugueis novos, decorrente da escassez de oferta. O despejo foi neste período o grande problema habitacional das principais cidades brasileiras. Como as novas construções eram insuficientes para atender uma demanda crescente, o proprietário que tivesse sua casa desocupada poderia alugá-la a um preço muitas vezes superior ao valor congelado. Para Bonduki, o despejo foi um dos principais instrumentos do processo de transformação na produção e distribuição de moradias populares em São Paulo, com o gradativo abandono pela iniciativa privada do mercado habitacional de baixa renda, e a consolidação do padrão periférico de crescimento urbano, onde o próprio morador produz sua casa (BONDUKI, 1994).

A situação incômoda do controle dos aluguéis para os proprietários, os elevados índices de inflação e o crescimento da demanda, gerados pela expansão econômica, são alguns dos motivos que explicam a valorização imobiliária (e a especulação), sobretudo nos grandes centros. As transformações urbanas promovidas nos centros urbanos, com grandes obras viárias e renovações revitalizaram áreas e valorizaram os imóveis em grandes extensões de terra nas áreas centrais, substituindo áreas degradadas habitadas pela população pobre (sobre as quais os proprietários já não tinham o lucro desejado) por centros de negócios e novas zonas centrais valorizadas, provocando um inusitado movimento imobiliário. A abertura ou alargamento de ruas, as demolições e, conseqüentemente, as modificações imobiliárias provocam uma acentuada elevação nos preços dos terrenos nas áreas centrais atingidas pela “cirurgia urbana”,

acompanhado por um intenso processo de verticalização. Este estava sendo promovido por um novo setor de empreendimentos imobiliários, os incorporadores, que por sua vez também se beneficiavam das facilidades de crédito garantidas pelos IAPs e pelas caixas econômicas promovidas pelo governo Vargas. A possibilidade aberta pela Lei do Inquilinato de se despejar locatários para edificar construção de maior dimensão (visando possivelmente o maior atendimento da demanda) facilitou o processo de renovação das edificações e da verticalização, uma vez que o valor dos terrenos se elevava enquanto o aluguel real dos imóveis locados se reduzia (BONDUKI, 1994).

Após o golpe militar de 1964 é criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), uma resposta do Governo Militar a forte crise de moradia num contexto de urbanização acelerada. O papel econômico desta política habitacional se transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares, dinamizando a economia através da geração de empregos e fortalecimento do setor de construção civil. O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) se estrutura com vultuosos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sendo que o período do BNH (1964-86) pode ser considerado um dos únicos em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação (BONDUKI, 1994).

Embora a produção habitacional tenha sido significativa, ela esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil na segunda metade do século XX. Entre 1950 e 2000 a população urbana brasileira vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões. No período de funcionamento do BNH foram financiadas em torno de 25% das novas moradias construídas no país, número relevante, porém insuficiente. Para Bonduki, o equívoco foi voltar todos os recursos para a produção da casa própria, construída pelo sistema formal da construção civil, sem ter estruturado qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e a capacidade organizativa das comunidades (BONDUKI, 1994).

O desastre arquitetônico e urbanístico da intervenção realizada, é enfatizado por Bonduki: grandes conjuntos na

periferia das cidades; desarticulação entre projetos habitacionais e política urbana e o desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico, desconsiderando ainda as peculiaridades de cada região.

Figura 3: Conjunto Residencial Vila Guiomar (1952), em Santo André (SP), com 1400 unidades, exemplo de segregação em relação ao tecido urbano existente, segundo Nabil Bonduki (2002)



Fonte: http://planhabdauufes.blogspot.com.br/2009/12/modelos-e-solucoes-de-conjuntos_13.html

Nos anos 80 a recessão, inflação e desemprego, com queda dos níveis salariais provocou um colapso no SFH, devido à retração dos saldos do FGTS e a forte inadimplência. Com o fim do regime militar em 1985 e por conveniência do novo governo, o BNH foi extinto em 1986, gerando um hiato na política habitacional desde sua extinção até, praticamente, a criação do Ministério das Cidades, em 2003 (BONDUKI, 2008).

A escassez de recursos, de estruturação da política habitacional e o empobrecimento da população nas décadas de 80 e 90, elevaram os problemas de moradia da população urbana a níveis dramáticos. Neste período vários municípios e estados, além da própria União lançam programas habitacionais financiados com fontes alternativas, adotando princípios e pressupostos diversos, como o mutirão. Com a transferência de atribuições para os estados e municípios, ocorre uma fase de

heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional.

A retomada dos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS, em 1995, adotou como novos referenciais princípios de flexibilidade, descentralização, diversidade e reconhecimento da cidade real. Foram criados, entre outros, programas de carta de crédito, financiamento de material de construção e aquisição de imóveis usados. Porém a falta de acompanhamento técnico e o baixo valor do financiamento não permitiram, em geral, que as famílias beneficiadas atingissem condições adequadas de habitabilidade. A visão bancária do financiamento habitacional, centralizado na Caixa Econômica Federal como único agente financeiro a operar os recursos, acaba por privilegiar o atendimento às camadas de média renda, preservando as condições de maior garantia de pagamento (BONDUKI, 2008).

Na virada do século XXI, a necessidade de novas moradias em todo o país é de 6,6 milhões de unidades, destas, 5,4 milhões em áreas urbanas, sendo que 83,2% do déficit habitacional urbano está concentrado nas famílias de renda mensal inferior a três salários mínimos. Outro componente das necessidades habitacionais a ser considerado é o déficit qualitativo, formado por moradias que apresentam deficiências no acesso a infraestrutura ou adensamento excessivo, que compromete mais de 10 milhões de unidades em todo o país (BONDUKI, 2008).

Importante conquista da luta deste período, que surge como divisor de águas na política urbana é a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade (EC), criando a possibilidade de fazer valer a função social da propriedade - princípio constitucional até então não regulamentado - como um componente indispensável para o equacionamento da questão habitacional no Brasil. Logo na sequência, em 2003, é criado o Ministério das Cidades com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo de forma integrada as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Coube ainda ao novo ministério, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia

nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

Política Nacional de Habitação

A nova Política Nacional de Habitação (PNH) foi elaborada durante o ano de 2004. Coerente com a Constituição Federal de 1988, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que regulamenta a função social da propriedade e com as diretrizes de governo a partir dos anos 2000, que preconizaram a inclusão social, a gestão participativa e democrática, a Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, e contribuir assim, para a inclusão social. A época de sua elaboração, a dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional chegava a mais de sete milhões de famílias que precisam de moradias novas, além de 10 milhões de domicílios com problemas de infraestrutura básica.

A Política Nacional de Habitação é regida pelos seguintes princípios:

- *Direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações de nossas cidades;*
- *Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;*
- *Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;*

- *Questão habitacional como uma política de Estado uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;*
- *Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e*
- *Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais (Ministério das Cidades, 2004).*

O principal objetivo foi o de retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população. Nessa perspectiva, a Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, **a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano**, que definem as linhas mestras de sua atuação.

Tabela 1 – Quadro de Eixos Estruturantes de ação da PNH

Integração urbana de assentamentos precários	<ul style="list-style-type: none"> ▪ urbanização em áreas precárias ▪ intervenção em cortiços ▪ regularização fundiária ▪ melhoria da qualidade habitacional
Produção habitacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aquisição de imóveis novos ou usados ▪ locação social pública ou privada ▪ reabilitação em áreas urbanas centrais ▪ melhoria habitacional
Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Política fundiária e imobiliária para habitação ▪ Regularização fundiária ▪ Uso de terrenos e imóveis públicos para habitação ▪ Revisão da legislação federal de parcelamento do solo para habitação ▪ Impacto da política de financiamento habitacional sobre o valor do solo urbano ▪ Mobilidade e transporte urbano ▪ Infra-estrutura urbana e saneamento ambiental

Fonte: Silva, 2009 / PNH – Midades.

Segundo Silva (2009), a expectativa em torno da

elaboração de uma Política Nacional de Habitação, no contexto da emergência de um governo de esquerda e após a redemocratização, era a de que ela pudesse reverter processos históricos: de acúmulo de necessidades habitacionais; de segregação do mercado de terras que levou a um expressivo crescimento do mercado informal e de pessoas vivendo em situação de irregularidade fundiária; de fragmentação das estruturas institucionais responsáveis pela política de habitação; e de pouca integração entre as políticas urbanas, especialmente entre a política habitacional e os mecanismos de controle sobre a especulação imobiliária, os quais deveriam garantir a acessibilidade de terra urbana para todos (SILVA J. M., 2009).

Dentro da PNH, a Política Fundiária tem um papel estratégico, cabendo a ela estabelecer as bases das políticas urbanas no âmbito dos Municípios capazes de viabilizar a realização de programas habitacionais. São elementos desta política a implementação de instrumentos como: os **Planos Diretores Municipais garantindo a função social da propriedade urbana, os de regularização fundiária ampliando o acesso da população de menor renda a terra urbanizada, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional** (Ministério das Cidades, 2004).

A própria PNH reconhece o desafio de estabelecer *“um pacto para melhorar a eficácia das ações habitacionais”* no país, superando as intervenções pontuais, dispersas e isoladas passando a agir de forma integrada, focando e otimizando os investimentos numa ação conjunta entre os três níveis de governo, a iniciativa privada e a sociedade civil.

Dentre as questões a serem atingidas pela PNH, está a questão do déficit habitacional, quantitativo e qualitativo. A necessidade quantitativa correspondia a época a 7,2 milhões de novas moradias, das quais 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais. A maior parcela da necessidade habitacional concentrava-se nos estados do Sudeste (39,5%) e do Nordeste (32,4%), regiões que agregam a maioria da população urbana do país. Também há que se considerar que as necessidades habitacionais, quantitativas e qualitativas, concentram-se cada vez mais nas áreas urbanas e nas faixas mais baixas de renda da população e estão localizadas, principalmente, nas Regiões Metropolitanas.

A qualidade do estoque existente é outro problema levantado pela PNH a ser enfrentado, que classifica como sendo expressivo o número de unidades habitacionais urbanas com algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, acesso aos serviços e equipamentos urbanos, entre outros. Isto revela a escassa articulação dos programas habitacionais com a política de desenvolvimento urbano, como a política fundiária, a de infraestrutura urbana e saneamento ambiental (Ministério das Cidades, 2004).

Além do problema do déficit, a PNH considera que também **a questão fundiária causa impacto tanto no processo de expansão de assentamentos precários como na produção habitacional, e se relaciona de forma direta à política de planejamento territorial e gestão do solo urbano.** As situações de irregularidade fundiária são diversas e envolvem ocupações de terrenos públicos ou privados, loteamentos que não passaram por processos de aprovação por parte dos órgãos públicos, e também estão presentes em boa parte dos assentamentos no País. A PNH estimou que cerca de 2,2 milhões das casas e cômodos urbanos, no Brasil, encontram-se em situação de inadequação fundiária, o que representava 5,8% do total, percentual que se elevava para 6,7% no total das Regiões Metropolitanas. A ausência de uma política fundiária adequada foi também responsável pela má localização de conjuntos habitacionais populares, pelo aumento especulativo do preço dos terrenos urbanos situados em áreas de expansão, contribuindo para agravar as condições habitacionais das famílias de baixa renda e para estimular os loteamentos clandestinos e a formação de favelas.

A elaboração da PNH considerou que o planejamento urbano, a gestão do solo e a regulação urbanística, na maior parte das grandes cidades brasileiras, historicamente estiveram muito mais voltados para o mercado das classes médias e interesses dos médios e grandes empreendedores, do que para o mercado de baixa renda, o que contribuiu para o processo de segregação urbana e a exclusão territorial da população de baixa renda. Ainda foi apontado que instrumentos urbanos como **Planos Diretores Locais não foram capazes de aumentar a oferta de solo urbanizado para os mercados de baixa renda,** o que tem contribuído para o crescimento dos assentamentos precários e loteamentos clandestinos. Consta que o direito à

moradia e à propriedade garantidos pela ordem jurídica do País, que admite várias formas de acesso à propriedade (especialmente após a Constituição de 88 e o Estatuto da Cidade, que inscreveram o direito à moradia, especialmente para os setores de baixa renda, como um dos fundamentos da função social da cidade e da propriedade), não foram totalmente incorporados às práticas administrativas dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União, e no posicionamento do poder judiciário em processos de regularização. (Ministério das Cidades, 2004).

No que tange ao Planejamento territorial, mobilidade e transporte urbano a PNH considera que a fragmentação do espaço urbano, o contínuo crescimento e adensamento da periferia e o aprofundamento da segregação e exclusão sócio territorial são as principais características do processo de urbanização brasileiro. Este processo possui íntima relação com o mercado imobiliário formal e informal, cuja dinâmica privatiza a renda fundiária gerada coletivamente e ocasiona a formação de núcleos que não se articulam com a malha urbana existente, produzindo enormes áreas vazias no interior do espaço urbano. Em certos casos, a produção habitacional pelo poder público reproduz esse padrão segregativo e excludente de urbanização periférica, aprofundando as desigualdades sócio territoriais.

Outro problema generalizado nas práticas correntes de regulação urbanística é a dissociação entre os processos de planejamento e gestão territoriais. Essa dissociação separa as propostas de intervenções territoriais dos processos cotidianos de negociação, análise e encaminhamento de decisões que interferem diretamente nos sentidos da urbanização brasileira. O resultado amplamente conhecido dessa dissociação, combinada com a tradição antidemocrática mencionada anteriormente, é a **elaboração de planos urbanísticos que nunca são implementados ou, quando são colocados em prática, sofrem abreviações e graves distorções**. A consequência mais grave dessa dissociação aparece na distância entre a regulação urbanística e a urbanização real. **Os limites da regulação urbanística não alcançam as demandas por terra formalmente urbanizada, principalmente da população de baixa renda, produzindo as extensas cidades informais que se colocam como alternativas de provisão habitacional para a população que vive destituída de seus direitos sociais**

básicos, especialmente de seu direito à cidade (Ministério das Cidades, 2004).

A Política Nacional de Habitação previu um **conjunto de instrumentos** a serem criados, pelos quais se viabilizaria a sua implementação, sendo eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação.

O **Sistema Nacional de Habitação**, principal instrumento da PNH, estabelece as bases do desenho institucional que se propõe participativo e democrático; prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão e define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos, necessária à implementação da Política Nacional de Habitação. Inclui ainda a criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado.

O **Desenvolvimento Institucional**, por meio do Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, é instrumento essencial da PNH para viabilizar a sua implementação de forma descentralizada, o que requer a estruturação institucional de Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a capacitação de agentes públicos, sociais, técnicos e privados.

O **Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação** (SIMAHAB) é instrumento estratégico para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Prevê o desenvolvimento de uma base de informações, o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas da Política Nacional de Habitação, de forma articulada aos demais aspectos da Política de Desenvolvimento Urbano.

O **Plano Nacional de Habitação**, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Habitação, tem o papel de estabelecer as metas de médio e longo prazo, as linhas de financiamento e os programas de provisão, urbanização e modernização da produção habitacional a serem implementados a partir das prioridades regionais de intervenção e critérios para a distribuição regional de recursos, de acordo com perfil do déficit habitacional no âmbito nacional (Ministério das Cidades, 2004).

Como se pode ver, a Política Nacional de Habitação relaciona de maneira pertinente toda a problemática e dificuldade

em torno da Produção de Habitação, sobretudo de Interesse Social, com destaque para as questões de acesso à terra urbana, e a produção formal, e dentro deste quesito, é enfatizada a importância do Plano Diretor Municipal e a aplicação dos instrumentos previstos do Estatuto da Cidade, conforme citado nas próprias diretrizes do PNH:

“De acordo com os princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade, é no Plano Diretor e por meio dos instrumentos nele contidos que a Política Municipal de Habitação se articula às políticas de desenvolvimento urbano, com outras políticas sociais e de desenvolvimento local e regional no sentido de criar condições favoráveis ao desenvolvimento humano. Os planos de organização territorial, especialmente os Planos Diretores municipais, intermunicipais e regionais devem buscar a implementação de mecanismos capazes de viabilizar o acesso ao solo urbano infra estruturado para provisão de habitações de interesse social. A implementação desses mecanismos deve ser capaz de atuar no sentido de romper o ciclo de reprodução de assentamentos irregulares e informais. Para a consecução desse objetivo, o Estatuto da Cidade disponibilizou instrumentos, tais como o parcelamento e edificação compulsórios e o IPTU Progressivo, o Solo Criado, o Direito de Superfície e o estabelecimento de Zona Especiais de Interesse Social (ZEIS), que podem induzir formas de uso e ocupação do solo interferindo na lógica de formação de preços no mercado imobiliário. Nessa perspectiva, os municípios deverão ser estimulados e apoiados para desenvolverem ações conforme as seguintes diretrizes de relativas ao planejamento urbano e à regulamentação do uso do solo (...)”

A efetivação das medidas previstas na PNH relacionadas ao desenvolvimento urbano, *“exige uma articulação com a política urbana, particularmente a política fundiária, que pode criar as condições de ampliação da oferta de terra urbanizada,*

barateamento dos imóveis e, conseqüentemente, facilitar a produção de novas moradias” (Ministério das Cidades, 2004)

Além de mecanismos de efetivação, o PNH prevê instrumentos de articulação, capacitação e acompanhamento da questão. Para esta análise, convém o aprofundamento das diretrizes contidas no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), para posterior verificação dos seus reflexos dentro da política municipal de Habitação de Interesse Social.

Plano Nacional de Habitação

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), previsto na PNH e desenvolvido pela Secretaria Nacional de Habitação, é parte de um processo de planejamento de longo prazo para o setor habitacional, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal, como os planos plurianuais, permitindo que suas metas de produção física e de avanços institucionais possam estar associadas ao planejamento dos recursos necessários para sua cobertura e tendo o ano de 2023 como horizonte final para a elaboração de estratégias e de propostas.

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: **modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil**. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Com o PlanHab, pretendeu-se introduzir o planejamento habitacional no país, contribuindo para firmar a habitação como política social e de Estado a partir de princípios comuns a todos os agentes, recursos compatíveis com os problemas e ações articuladas e ordenadas a partir do Sistema Nacional de Habitação. Quando da sua elaboração, destacou-se que planejar a execução da política habitacional não seria uma tarefa fácil,

pois o Brasil não tinha uma tradição de planejamento deste setor, tão sujeito a ações imediatistas, de cunho clientelista e/ou assistencialista (Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010).

Norteiam o PlanHab, assim como as demais ações públicas, os princípios estabelecidos pela PNH, para os quais a moradia é entendida como um direito individual e coletivo a ser alcançado pela universalização do acesso a unidades com padrão digno, de modo que sejam garantidas condições de habitabilidade em áreas com infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.

A questão habitacional é entendida como uma política de Estado, uma vez que **o poder público é agente indispensável para a regulação urbana e do mercado imobiliário, e para a provisão da moradia** e a regularização de assentamentos precários. Deve, portanto, ser uma política pactuada com a sociedade e que extrapole as gestões governamentais.

O PlanHab entende ainda, que a política de habitação deve contar com a participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos. Dada a complexidade e as múltiplas relações que se irradiam a partir da habitação e que, por outro lado, a condicionam, também adota como princípio a articulação com a política urbana e a integração com as ações das demais políticas sociais e ambientais.

A elaboração do Plano Nacional de Habitação visou alcançar objetivos específicos, dentre os quais se destacam: ***Formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil, tendo como meta a redução do custo da moradia sem perda de qualidade e a ampliação da produção; Propor a articulação institucional do conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional; e Propor medidas de política urbana e fundiária capazes de facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS).***

Para caracterizar o atendimento, o PlanHab definiu e utilizou cinco faixas de Grupos de atendimento, de acordo com sua capacidade de acessar um financiamento, considerando-se a renda familiar e per capita, análise da cesta de consumo e

tipologia de municípios, relacionada com o modelo de financiamento adequado a cada situação. Os Grupos de atendimento utilizados são os seguintes:

- *Grupo 1 – famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento);*
- *Grupo 2 – famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento;*
- *Grupo 3 - famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros;*
- *Grupo 4 – famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos;*
- *Grupo 5 – famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado. (Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010)*

Um ponto importante retomando pelo PlanHab, é a terra como parte estrutural da política de habitação, assumindo como

princípio a implementação dos instrumentos de reforma urbana que possibilitam melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada, fazendo com que a propriedade urbana cumpra sua função social.

“O problema da habitação é resultado, entre outros fatores, da incompatibilidade entre a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda e o custo da habitação. (...) O custo de produção da unidade habitacional está fortemente relacionado com o valor de terra, que é formado a partir de um mercado especulativo, posto que o mercado fundiário está baseado na escassez.” (Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010).

Da mesma forma, o diagnóstico apresentado no PlanHab complementa, que a lógica atual das políticas fundiárias municipais não favorece a produção de habitação de interesse social, sendo que **na maior parte dos municípios brasileiros, as leis de uso e ocupação do solo, zoneamento e demais regulações urbanísticas destinam um grande percentual do território urbano para as tipologias habitacionais correspondentes aos produtos imobiliários de alta e média renda** e, em relação às tipologias praticadas pelos mercados de baixa renda, a regulação urbanística é omissa ou, quando é explícita, destina parcelas muito inferiores à dimensão das necessidades deste segmento nas cidades. O mercado imobiliário, por sua vez, sempre produziu habitação para as faixas de renda mais altas ou edificações para usos com interesse comercial, o que provoca uma expectativa geral de valorização fundiária e dificulta a inclusão urbana dos mais pobres.

A base para a elaboração do PlanHab foi o dimensionamento das necessidades habitacionais, para o qual foi definido o período de 2007 a 2023 (15 anos), somando uma demanda futura de cerca de 27 milhões de unidades, sendo que o PlanHab adotou uma necessidade global de 35 milhões de unidades, visto a enorme necessidade de adequação de domicílios existentes e o próprio déficit acumulado. Em relação a demanda futura, apenas em torno de 20% são destinados aos

Grupos 4 e 5, que teriam capacidade de suprir de maneira autônoma sua necessidade habitacional, enquanto 63% da demanda está nos Grupos 1 e 2, que dependem essencialmente de Políticas públicas de Habitação de Interesse Social. Esta análise da demanda é essencial, justamente porque se não houver uma estratégia adequada que garanta acesso à moradia para os grupos de renda mais baixa, a tendência é esta parcela da demanda futura engrossar o déficit acumulado ou formar novos assentamentos precários no próximo período. A projeção das necessidades habitacionais por Grupo de atendimento é fundamental para se dimensionar as metas financeiras por fonte de recursos, particularmente no que se refere aos valores de subsídio (Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010).

Para equacionar as necessidades habitacionais até 2023 o PlanHab traça objetivos e estratégias que visam interferir nos vários aspectos do processo de produção da moradia, tomando como principal desafio superar a incompatibilidade entre o custo e a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda, viabilizando soluções habitacionais de qualidade, inseridas na malha urbana e servidas por redes de infraestrutura urbana.

“Se, por um lado, é necessário garantir recursos, inclusive para subsídio, também é essencial interferir nas outras dimensões, como regular o mercado fundiário, para evitar que o subsídio seja desviado para a especulação, e capacitar os agentes públicos e privados para responder ao desafio de uma produção massiva.” (Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010)

A estratégia do PlanHab considera que seria inócua atuar apenas em uma dimensão. **A questão habitacional é complexa e exige que sejam realizados esforços em várias direções ao mesmo tempo.** Assim, a estratégia foi dividida em **quatro eixos, que devem ser atacados simultaneamente, de modo a gerar resultados a curto, médio e longo prazos: financiamento e subsídio; arranjos institucionais; Estratégias urbanas e fundiárias e Cadeia Produtiva da Construção Civil.**

A seguir é apresentado um resumo de cada eixo de atuação do PlanHab, conforme previsto no mesmo, que será

fundamental na análise do atendimento local aos objetivos da Política Nacional de Habitação.

Eixo Financiamento e Subsídio

Tem por objetivo geral criar um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda, onde se concentram as necessidades habitacionais.

Eixo Arranjos Institucionais

Tem por objetivo geral estimular arranjos e o desenvolvimento institucional e implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), além de e consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.

Eixo Estratégias Urbano-fundiárias

Tem por objetivos gerais garantir acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS (unidades prontas ou lotes) na escala exigida pelas metas do PlanHab e regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda. Aqui cabem destaque para as estratégias:

- **Estimular os municípios a adotarem instrumentos para facilitar o acesso à terra urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana;**
- **Dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social;**
- **Aplicar os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001;**

Eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil

Tem como objetivo geral ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de HIS e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade. Dentre as estratégias, cabe destacar:

- **Desonerar o processo de produção da habitação de interesse social, garantindo que os incentivos gerem efetivamente uma redução no custo e aumente a oferta da moradia;**
- **Dar agilidade aos procedimentos de aprovação de empreendimentos habitacionais, buscando simplificar o processo de licenciamento no âmbito local e criando ambiente favorável à agilização dos registros cartoriais;**
- **Modernizar processos de produção a partir do incentivo à utilização de materiais, componentes, sistemas e tecnologias adaptadas às características regionais e adequadas às especificidades da HIS;**

Destes eixos de atuação, o primeiro deles, que se refere ao subsídio é uma necessidade essencial e pano de fundo a questão, porém não a única ou mais importante. As questões de arranjo institucional, a definição clara dos papéis de cada ente federativo e a efetivação de suas competências ainda representam uma carência em grande parte dos municípios, sobretudo de pequeno porte.

O principal destaque aos eixos de atuação do PlanHab, e que nos interessa em especial, são os de Estratégia Urbana e Fundiária e da Cadeia Produtiva. O primeiro coloca em foco, além da efetivação do Estatuto da Cidade, também a importância do Plano Local de Habitação de Interesse Social, e com ele um olhar mais específico para a HIS.

Quanto ao eixo que trata da Cadeia Produtiva da Construção Civil, o destaque é para a preocupação do PlanHab, assumindo que existe um problema real, de garantir que **“incentivos gerem efetivamente uma redução no custo e aumente a oferta da moradia”**. O grifo que damos a esta

estratégia é de extrema relevância, pois revela a raiz de um problema recorrente nas políticas e a principal discussão deste trabalho: os incentivos que não se refletem em resultados. Cabe destacar que esta estratégia está colocada aqui como incentivos (financeiros) na cadeia produtiva, no sentido de desonerar a cadeia produtiva, mas que ela também se encaixa muito bem na questão Urbana e Fundiária, uma vez que os limites de produção, e os consequentes incentivos a mesma, partem da legislação urbana.

Outro destaque é a menção, embora tímida e indireta, de que deve existir uma preocupação com a sustentabilidade, que pode ser extraída no trecho da estratégia “incentivo à utilização de materiais, componentes, sistemas e tecnologias adaptadas às características regionais e adequadas às especificidades da HIS”. A esta altura, é suficiente identificar que esta é uma preocupação presente no PlanHab, mesmo que não explícita.

Cabe ainda esclarecer, dentro do PlanHab, como se distribuem os papéis entre os agentes envolvidos, fontes de recursos e formas de financiamento. Para esta análise aprofundaremos a linha de “Promoção de Novas Unidades Habitacionais Urbanas” a os formatos de Promoção Pública e Promoção Privada de Unidades Habitacionais Urbanas.

A Promoção Pública de Unidades Habitacionais Urbanas tem por objetivo viabilizar a promoção pública de unidades habitacionais urbanas para os membros dos **Grupos de atendimento 1 (preferencialmente) e 2** de forma compatível com os valores de subsídios e créditos previstos para esses Grupos. Tem como agentes o Ministério das Cidades como agente Gestor; a Caixa Econômica federal (CEF) como agente Operador e financeiro; Instituições financeiras **Públicas** ou Privadas como agente financeiro; e **Governos Estaduais e Municipais; Órgãos Estaduais e Órgãos Municipais das administrações Públicas Diretas Responsáveis pelas Políticas Habitacionais como agentes Promotores. Entre as fontes de recurso, diferencia dos demais a possibilidade de obter recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.**

A Promoção Privada de Unidades Habitacionais Urbanas tem por objetivo viabilizar a promoção privada de unidades habitacionais de modo a ampliar o mercado residencial formal voltado aos **Grupos de atendimento que acessam**

financiamento habitacional, que, desse modo, **não irão capturar as alternativas de moradias orientadas para beneficiários do Grupo de atendimento 1**. Inclui entre os agentes as **Entidades Privadas do Setor Habitacional como agentes Promotores**.

Sendo assim, quanto a estruturação destas linhas de atuação, cabe uma clara diferenciação entre as duas formas de promoção, a pública e a privada. Este é o ponto de partida, até sutil, da questão crítica em torno da escassez de produção de HIS sobretudo para atendimento do Grupo 1.

1. A produção pública atinge os Grupos 1, **preferencialmente**, e 2, enquanto a privada aos grupos que podem acessar formas de financiamento. O atendimento é preferencial ao Grupo 1, mas não exclusivo. Isto implica que os recursos do FNHIS podem ser utilizados para outros grupos (embora o maior volume de recursos não esteja no FNHIS, poderia ser uma forma de restrição de pelo menos uma parcela dos recursos).
2. Na produção pública os agentes promotores são públicos, governos estaduais e municipais e órgãos vinculados a administração, enquanto na produção privada são agentes privados. A capacidade produtiva do setor privado é muito maior que a do setor público, sendo assim. Embora a diferença conceitual entre as duas formas seja justamente esta, o “promotor público” e o “promotor privado”, o entendimento que se têm é de que o atendimento ao Grupo 1 está totalmente ligado a produção pública. Onde se encontra a maior necessidade o promotor é o com menor capacidade produtiva.
3. A produção pública tem acesso aos recursos do FNHIS, além de outros, enquanto a privada apenas aos recursos do FGTS e SBPE. Como já mencionado no item 1, os recursos do FNHIS não são exclusivos para atendimento do Grupo 1. Paralelo a isso, a utilização do maior e significativo volume de recursos do FGTS e SBPE está destinado ao livre arbítrio do mercado quanto a faixa de atendimento.
4. Ambos formatos preveem a possibilidade de aquisição

de unidades, e com exceção dos recursos do FNHIS, as origens dos recursos são as mesmas, porém a aquisição de unidades é determinada pelo seu caráter: promovidas pelo setor público e promovidas pelo setor privado. As formas de repasse/financiamento são diversas, nota-se uma imensa variedade de formas de atendimento ao Grupo 2, que transita bem entre as duas formas de promoção. O ponto crítico novamente é que não está prevista a possibilidade de aquisição de unidades promovidas pelo setor privado dentro da promoção pública. Ou seja, o Grupo 1 fica ainda mais restrito a capacidade produtiva do setor público.

Até certo ponto pode ser compreensível a tentativa de que o atendimento ao Grupo 1 seja exclusivo do poder público, mas numa situação de grave déficit e dada a urgência habitacional deste grupo, aliado a incapacidade do Estado (sobretudo estando delegada a estados e municípios) de articular a produção com a mesma eficiência do setor privado, seria razoável pensar numa restrição de uma fatia maior de recursos para o Grupo 1, ou uma maior flexibilidade na sua aquisição. Notamos que o Grupo 2 transita livremente entre formas de produção e fontes de recursos, ou seja, abrem-se enormes possibilidades de atendimento a esta faixa, tanto pela promoção pública quanto pela privada. Considerando que a necessidade habitacional, em termos de localização e qualidade, não pode ser medida de formas diferentes entre indivíduos do Grupo 1 e Grupo 2 (não por ser mais “pobre” sua necessidade habitacional é inferior), ou seja, o custo da unidade é em teoria, o mesmo (o que difere seria o “fornecimento” da terra), a restrição da promoção de unidades a um promotor na faixa que mais carece não pode ser vista como um incentivo. O contrário, ou seja, a restrição maior de acesso a fontes de recursos e promotores, conforme for maior a capacidade de pagamento (e conseqüentemente suprir sua necessidade habitacional), é mais razoável. Porém, neste formato, os vultuosos recursos do FGTS e SBPE estão disponíveis dos Grupos 1 ao 5.

Programa Minha Casa Minha Vida

Dentro das estratégias de Financiamento Habitacional do

PlanHab, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi criado dentro do contexto do Ministério das Cidades, sendo administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF) que seleciona, habilita e financia projetos de construtoras interessadas em construir unidades habitacionais. Neste contexto, o Ministério das Cidades é o responsável por estabelecer critérios, procedimentos e parâmetros básicos para análise, seleção e contratação dos empreendimentos. À Caixa compete analisar e acompanhar as propostas de intervenção habitacional sob os aspectos jurídico, cadastral e técnico, no campo da arquitetura, engenharia e trabalho social.

A meta do PMCMV é reduzir o déficit habitacional brasileiro, sendo que sua primeira fase foi executada entre os anos de 2009 a 2011 e sua segunda fase (PMCMV2) entre 2011 e 2014. O objetivo de atendimento era de 60% das unidades voltadas para famílias de baixa renda. Até 2014, o Minha Casa, Minha Vida atingiu 3,4 milhões de unidades contratadas, sendo 1,6 milhão entregues, e para sua terceira fase são esperadas entre 3 e 4 milhões de unidades e investimentos de até R\$130 bilhões, segundo dados do próprio programa.

O programa, na área urbana, é dividido por 3 faixas de renda mensal: até R\$ 1.600 (faixa 1), até R\$ 3.100 (2) e até R\$ 5 mil (3). Na área rural, as faixas de renda são anuais: até R\$ 15 mil (1), até R\$ 30 mil (2) e até R\$ 60 mil (3). Além da construção de unidades habitacionais propriamente dita (Minha Casa, Minha Vida), fazem parte desse eixo as áreas Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Urbanização de Assentamentos Precários.

O Programa Minha Casa Minha Vida, conforme seus objetivos, deveria criar uma boa oportunidade para os municípios definirem uma localização adequada para esta produção habitacional. Na lei que criou o Programa, são priorizados na distribuição dos recursos federais os municípios que implementarem os instrumentos do Estatuto das Cidades voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade e disponibilizarem terrenos localizados em área urbana consolidada para a implantação de empreendimentos vinculados ao programa. Neste sentido, para que se construam moradias adequadas e bem localizadas, é essencial a participação ativa dos municípios mobilizando instrumentos em seus Planos Diretores que favoreçam a disponibilidade de bons

terrenos para o programa, especialmente para os dois primeiros grupos (famílias com renda de 0 a 6 salários mínimos). (ROLNIK, KLINTOWITZ, REIS, & BISCHOF, 2010)

A lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida institui que:

“Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também: I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa; II – a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social; III – a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei no 10.257 [Estatuto da Cidade], de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.” (BRASIL, 2009)

O Programa Minha Casa Minha Vida, ao elevar os recursos orçamentários investido em habitação para outro patamar, traria uma bela oportunidade para os municípios enfrentarem suas necessidades habitacionais. Entretanto é papel dos municípios garantir que as moradias produzidas sejam adequadas e bem localizadas.

A época de sua criação já se levantava com pertinência a advertência de que *“é importante tomar cuidado para não reproduzir as velhas práticas de programas habitacionais que constroem conjuntos com pouca qualidade e mal localizados”*. O ponto central para que o Programa Minha Casa Minha Vida construísse moradias adequadas e bem localizadas era a essencial participação ativa dos municípios mobilizando instrumentos em seus Planos.

Porém, fica claro que o PMCMV em si se tornou uma política de financiamento e não uma política habitacional, delegando as responsabilidades sobre a produção do espaço urbano e as questões fundiárias para os Planos Diretores. É a transformação de uma questão social – a universalização de um

direito – em um problema individual, fruto da matriz teórica dos novos modelos de financiamento da política de habitação. O cidadão beneficiário de direitos passa a ser encarado como um consumidor e a questão habitacional, como uma questão individual de quem pode ou não pode tomar crédito, de quem pode ou não oferecer garantia contra os riscos temidos pelos agentes financeiros. Como observa Royer, o Estado, a quem deveria competir organizar o desenvolvimento social, garantindo o acesso universal à moradia, limita-se a corrigir as decantadas falhas de mercado, sustentando a suposta excelência da racionalidade econômica.

A alocação eficiente de recursos tem parcela de importância na implementação e operação cotidiana dos programas, mas é estéril enquanto centro de uma formulação de política que pretenda universalizar direitos. Todo o processo urbano, a questão locacional da moradia, a questão fundiária, a urbanização de áreas degradadas, a diversidade do atendimento habitacional e do acesso à moradia digna devem ser tratados de forma integrada, reconhecendo os interesses em disputa e arbitrando os ‘ganhadores’ da política nos termos da Constituição. (ROYER, 2009)

Para Nascimento e Tostes (NASCIMENTO & TOSTES, 2011) o PMCMV não apresenta explicitamente possibilidades de transformação de muitos dos problemas de nossas cidades, reproduzindo a consideração isolada dos aspectos que condicionam a qualidade do habitat urbano. Ao reduzir o morar às unidades habitacionais, sem menção às questões que definem a localização e suas relações com o espaço e a vida mais ampla das cidades, o Estado brasileiro acaba por colaborar na reprodução de vários dos problemas de nossa urbanização, perdendo uma grande oportunidade de transformar os padrões perversos característicos dos espaços de nossas cidades.

Como requisitos do próprio programa, segundo manual da CEF, eram exigidos que os projetos de condomínios e loteamentos deveriam ter no mínimo: **Inserção na malha urbana**; Existência prévia de infraestrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos.; Existência de infraestrutura para a coleta de lixo e drenagem urbana; Existência ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer; Loteamentos: limite de

500 unidades habitacionais; Condomínios: limite de 250 unidades habitacionais.

Verifica-se que as questões básicas de infraestrutura, como abastecimento de água, luz e esgoto (embora coleta de lixo e drenagem ainda apresentem deficiências), e também pavimentação das vias de acesso são essencialmente atendidas, também pela relativa facilidade de sua execução e controle. Já as questões de inserção na malha urbana e existência de equipamentos públicos, pela ausência muitas vezes de critérios claros, ficam pelo caminho. A questão da inserção na malha é especialmente crítica, dada sua direta relação com o valor da terra, e desta forma entra novamente o papel essencial dos municípios e Planos Diretores vinculados a sua política de HIS.

Aos Estados, Distrito Federal, Municípios e/ou órgãos das administrações direta ou indireta aderentes ao programa a participação é incentivada, contudo, alguns critérios impedem a participação de todos já que, o programa é voltado para atender a um crescimento populacional considerável alinhado ao aumento de crédito, o que possibilitou a maior aquisição de bens, inclusive imóveis. Nessa seara de entendimento, foi possibilitada a participação dos entes acima através de um Termo de Adesão celebrado com a Caixa Econômica Federal – CEF. Segundo Almeida (Almeida Corporate Law, 2012), ao assinar o Termo de Adesão, o município ou estado, por exemplo, se comprometem a estabelecer e criar meios facilitadores para a implementação de projetos para o programa, indicando áreas com prioridade para receber os projetos, isentando os participantes de tributos, eventual aporte de recursos, indicação da demanda e de solicitantes para a venda dos empreendimentos e posterior execução do trabalho social junto aos beneficiários dos empreendimentos implementados.

Ou seja, ao mesmo tempo que o Programa preconiza a participação dos municípios estabelecendo uma política habitacional, os isenta do seu cumprimento integral pautado na necessidade de atendimento a demanda (e execução das metas). Na prática, a CEF estabelece critérios técnicos de atendimento, preocupando-se mais com as questões construtivas do objeto, e menos com a questão da localização (analisando muitas vezes o terreno somente do ponto de vista da exequibilidade técnica, ou viabilidade comercial da localização). Desta forma, um mesmo projeto padrão aprovado junto a CEF

poderia ser especializado em qualquer terreno tecnicamente viável, independentemente da localização. Enquanto isso, a relação urbana é vinculada a aprovação dos projetos pelos municípios, criando um hiato de competências: com o aval de um se tem o aval do outro, sem grandes questionamentos.

Na sequência, as empresas do setor da construção civil desempenham fundamental papel no PMCMV. Para Almeida (2012), sem elas não seria possível a implementação do mesmo e, portanto, foram criadas formas para atrair interessados, que não fosse apenas a enorme demanda por imóveis de menor valor econômico agregado. As empresas interessadas em participar do programa, após serem selecionadas e habilitadas pela CEF participam na apresentação de propostas e na execução dos projetos habitacionais, aprovados na forma estabelecida pelas normas do programa. São elas, ainda, obrigadas a concluir e legalizar todos os imóveis construídos nos prazos determinados contratualmente.

É interessante observar que diversos autores, e não difere neste, na descrição do PMCMV colocam passagens como *“Por fim, e não menos importante, está o público alvo do programa”* (Almeida Corporate Law, 2012). Justamente esta subversão da ordem lógica aponta a própria subversão do programa: Em primeiro lugar o financiamento, sua viabilização, os interessados na construção, **e por fim**, o público alvo. O público alvo deve ser o ponto de partida, afinal, e em teoria apenas, é para ele que existe o Programa.

Neste sentido, Nascimento discorre de maneira resumida e com propriedade a forma de aprovação dos projetos junto a CEF, a problemática da padronização dos projetos, e a minimização do público alvo no processo:

“Os projetos desses empreendimentos são apresentados pelas construtoras, em parceria (ou não) com estados, municípios, cooperativas e movimentos sociais, analisados e contratados pela Caixa Econômica Federal (CEF), (...). O setor de Engenharia da CEF verifica o atendimento às regras estabelecidas: (1) condições do projeto arquitetônico referentes à funcionalidade e segurança (acessibilidade, compartimentação, iluminação, ventilação);

(2) avaliação do valor de mercado das unidades habitacionais; (3) orçamento da obra, com foco nos quantitativos de serviços e preços. No que se refere aos espaços internos da habitação, as variações no tamanho e na tipologia – casa ou apartamento – resultam de uma mesma concepção geral baseada na pré-determinação do modo de morar, por sua vez ancorada em um perfil igualmente pré-determinado do grupo doméstico, a saber a família nuclear. Embora este perfil (casal mais filhos) ainda seja majoritário na sociedade brasileira, indicadores recentes têm apontado para tendências de alterações importantes: não só o número de filhos tem diminuído, como tem aumentado o número de famílias com outros perfis, como por exemplo, as chefiadas por mulheres sem cônjuge. (...) Por todos esses motivos, um programa nacional de moradia que considere apenas um perfil de morador incorrerá em generalizações e distorções grosseiras que não atenderão satisfatoriamente todos os grupos a que se destina. Da mesma maneira, a consideração de cômodos funcionais tais como sala, dormitório, banheiro, cozinha, todos rigidamente separados e definidos de antemão indicam uma consideração das demandas do morar em termos de necessidades universais e genéricas – dormir, cozinhar, descansar, circular – como se estas demandas não fossem culturalmente informadas e singularizadas, passíveis de gerar configurações, arranjos e combinações bastante diversificados. A única menção a possibilidades de alterações diz respeito à especificação do material de janelas e esquadrias para regiões litorâneas.” (NASCIMENTO & TOSTES, 2011)

Para Araújo, “a desarticulação entre a política de produção habitacional via PMCMV e demais políticas urbanas, a provisão de casas em série destinadas à população de baixa renda e largamente edificadas em áreas inóspitas e distantes dos

grandes centros urbanos com mobilidade urbana precária são, entre outros fatores, graves impactos de como vem se dando a inserção do setor privado na produção de HIS". (ARAÚJO, 2012). É inegável a necessidade da participação privada na produção habitacional, mas isto não pode implicar na subversão dos princípios da própria política habitacional.

Araújo ainda destaca que, paralelamente aos problemas ocasionados pela falta de integração entre política de produção habitacional do PMCMV e outras, existem problemas de baixa ou nenhuma inovação tecnológica no projeto e execução das unidades. Nesta perspectiva é inexistente o debate acerca de esforços para se investir em melhores soluções de projetos (tanto de partido arquitetônico quanto na execução e materiais construtivos) em virtude dos obstáculos apresentados pela CEF que exige, para novas tecnologias, comprovação de viabilidade de produção em escala industrial e viabilidade econômica para o produtor.

Conforme já citado, é inegável a necessidade de participação do setor privado na produção habitacional, e para tal, o financiamento é um elemento fundamental. Dentro deste contexto, a arquitetura do financiamento habitacional no Brasil, seja aquela articulada pelo Sistema Financeiro da Habitação - SFH, seja aquela articulada pelo Sistema Financeiro Imobiliário - SFI, deveria ter como objetivo principal o atendimento às necessidades habitacionais do país.

Para Royer (2009) no entanto, nos últimos anos, o enfrentamento dessas necessidades, ou mesmo do déficit de novas unidades habitacionais, parece ter mudado de função. De meta objetiva das políticas do setor, o combate ao déficit, tem sido utilizado como pretexto para a criação de novos instrumentos de crédito, mais vocacionados à acumulação financeira de capital do que à universalização do direito à moradia. Destaca ainda que este fenômeno, não é uma exclusividade brasileira, e reflete, na verdade, o movimento de financeirização do crédito imobiliário, dentro do qual a habitação figura, na maior parte das vezes, meramente como pretexto.

Com base no exposto, o PMCMV deve ser considerado como um elemento de viabilização dentro da política de HIS, destacando que o Planejamento de HIS, sobretudo em nível municipal, deve ser precedente. Também seus critérios quanto ao projeto das unidades merecem um olhar crítico, não devendo

ocorrer a lógica do padrão genérico (nacional) sobrepor as necessidades regionais e locais, definidas pelos municípios, e muitas vezes “flexibilizadas” em função dos critérios do PMCMV. O público alvo e a realidade local devem sobrepor o padrão genérico mínimo, e não o contrário. Neste sentido, a legislação municipal pode e deve ir de encontro a viabilização de HIS, seja na inserção urbana das áreas destinadas a HIS, seja nos padrões construtivos, estabelecendo seus próprios critérios, e não apenas avalizando o caminho mais curto/fácil. Da mesma forma, o PMCMV e a CEF, dentro do que estabelecem as diretrizes do PlanHab e PNH, deve ter a sensibilidade e flexibilidade de analisar os casos específicos de cada município, sem generalizar (ou mesmo impor) uma tipologia padrão.

Categorias Analíticas e Matriz da Política Habitacional

Embora tenhamos quase um século desde a implementação das primeiras Políticas Habitacionais Públicas no Brasil, ainda não podemos considerar que seja uma Política consistente. As diversas fases e interrupções inviabilizaram uma continuidade, crescimento e consolidação de práticas efetivas de provisão de habitação digna, contribuindo para um déficit ainda crescente.

A última revisão da Política Nacional de Habitação, no âmbito da nova constituição, retoma o tema após a lacuna deixada pelas políticas do BNH interrompidas na década de 80, e mal completou 10 anos. Ainda assim, embora os diagnósticos que serviram de base para a elaboração da mesma assumam amplamente os problemas relacionados a produção de habitação, a implementação da política não se efetiva no combate aos principais problemas. Conforme bem coloca Rolnik, a política habitacional atual *“é concebida como elemento de dinamização econômica para enfrentar uma possível crise e gerar empregos, sem qualquer articulação com uma política de ordenamento territorial e fundiária que lhe dê suporte, especialmente no que se refere à disponibilização de terra urbanizada para produção de moradia popular. Por outro lado, grandes projetos em curso abrem frentes de expansão imobiliária e atração de investimentos, flexibilizando e excepcionalizando normas e leis”* (ROLNIK, 2012), repetindo os mesmos erros que culminaram na atual situação habitacional.

O reflexo mais visível da PNH se tornou o Programa Minha Casa Minha Vida, braço de financiamento público da política habitacional que muitas vezes se confunde com a própria política. A maior dificuldade a ser enfrentada, a provisão de terras, foi delegada especialmente aos municípios, ponta mais frágil entre os entes federativos envolvidos.

Conforme a Nota pública da Rede Cidade e Moradia,

“programas habitacionais específicos e adequados às realidades locais que porventura existiam foram desmobilizados para “fazer rodar” o PMCMV, em função do montante de recursos disponíveis, da lógica privada de produção, da agilidade e facilidade para que municípios e estados construam “casas populares” em seus territórios. Como são as construtoras — em sua relação com a Caixa — que definem o projeto e sua localização, tem prevalecido no Programa um padrão de produção com fortíssima homogeneização das soluções de projeto arquitetônico e urbanístico e das técnicas construtivas, independentemente das características físicas dos terrenos ou das condições bioclimáticas locais. Os municípios, em geral, limitam-se a aprovar os empreendimentos, flexibilizando suas legislações para adaptá-las ao modelo do Programa e permitir a construção dos empreendimentos em localizações mais baratas, como por exemplo, antigas zonas rurais englobadas por alterações nos perímetros urbanos. A despeito das mudanças de normativas que passaram a exigir das prefeituras um mínimo de equipamentos sociais no entorno dos empreendimentos, são áreas que “viabilizam” financeiramente as obras dentro dos tetos estabelecidos, mas que reproduzem um padrão de cidade segregada e sem urbanidade, pois são mal servidas por transporte, infraestrutura ou ofertas de serviços urbanos adequados ao desenvolvimento econômico e humano.”

(Nota pública da Rede Cidade e Moradia, 2014)

Também do ponto de vista do atendimento a demanda, o acesso a moradia formal nas faixas de menor renda não resiste a lógica financeira da política e ao formato de parceria público-privada criada pelo PMCMV, que inibe o acesso e reserva pouco incentivo (ou desincentivo) a produção nestas faixas.

Quanto a questão das tipologias habitacionais, se agrava a incompatibilidade entre as tipologias habitacionais com seu programa arquitetônico único (sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios) e a diversidade das composições familiares dos beneficiários, além da impossibilidade de readequações da unidade habitacional ao longo do tempo, segundo as necessidades dos moradores. O público alvo é normalmente o fim e não o princípio do projeto, e o mesmo tem de se adequar ao produto padrão oferecido. Ainda quanto a tipologia, a presença de conjuntos monofuncionais é massiva, devido ao impedimento ou a dificuldades de caráter administrativo para a viabilização de usos complementares ao uso residencial ou para a incorporação de espaços para o desenvolvimento de atividades para geração de renda, conforme análise da Rede Cidade e Moradia (Nota pública da Rede Cidade e Moradia, 2014), que acrescenta:

“Uma política habitacional de abrangência nacional, em um país de dimensões continentais, não pode ter como único programa a construção e a transferência de propriedade de novas unidades habitacionais.” (...) O Ministério das Cidades foi criado em 2003 justamente para formular e apoiar a implementação de uma política urbana integrada em um país que tem mais de 80% de sua população vivendo em cidades, de forma que não se limitassem a programas de financiamento de obras. Os avanços que o país tem feito no sentido de se comprometer com os subsídios necessários para que a urbanidade seja um direito de todos nós carecem hoje de uma ação inovadora no campo urbano e habitacional. O Programa se apresenta, enfim, como solução única e pouco integrada

aos desafios das cidades brasileiras para enfrentamento de complexo “problema habitacional”, baseado numa produção padronizada e em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade, a partir de um modelo de propriedade privada condominial.” (Nota pública da Rede Cidade e Moradia, 2014)

Os diversos aspectos da política habitacional aqui elencados, seus problemas e desafios, abrem pontos importantes de discussão, que merecem ser aprofundados antes de partir para a análise das políticas locais de HIS. Para tanto, retomamos como base as estratégias do PlanHab, o pressuposto de que “a questão habitacional é complexa e exige que sejam realizados esforços em várias direções ao mesmo tempo”, e os quatro eixos nele definidos:

- Financiamento e subsídio;
- Arranjos institucionais;
- Estratégias urbanas e fundiárias; e
- Cadeia produtiva da construção civil.

Quanto ao primeiro eixo, partimos do princípio que a existência de financiamento e subsídio é o ponto mais desenvolvido dentro das estratégias, configurado pelo PMCMV (e PAC no caso de urbanizações), criando um modelo de financiamento e subsídios (embora não seja propriamente novo), capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas. Porém, justamente possui problemas em sua efetivação pela fragilidade existente nos outros três eixos: é um recurso relativamente abundante frente as políticas anteriores, mas com deficiências na sua aplicação e resultados produzidos em termos qualitativos. Este eixo depende muito menos da influência dos municípios, sendo um pano de fundo que viabiliza as ações locais, porém é de extrema importância do ponto de vista da Produção de HIS.

No eixo arranjos institucionais, cabe verificar no desenvolvimento da análise, se em nível municipal existe uma estrutura para atender a questão habitacional, fruto de uma descentralização da política, e ao mesmo tempo, articulação

intergovernamental e intersetorial, participação e controle social. Merece destaque aqui o quesito da **articulação intersetorial, em nível local**, onde é fundamental que ela se reflita no planejamento, com uma coesão entre Plano Diretor, Plano de Habitação, de Mobilidade, etc. Este item tange especificamente a questão da **Política habitacional**.

Partimos do princípio, conforme apresentado, que a efetivação da Política Habitacional depende sobremaneira do **Planejamento Urbano**, e o mesmo com foco em HIS. Sendo assim, relativo ao eixo “Estratégias urbanas e fundiárias” cabe aprofundar a discussão relacionada ao acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS, neste caso, com foco na provisão de terras para a produção de novas unidades, sobretudo a incorporação e efetivação de incentivos à produção através do planejamento urbano e aplicação do Estatuto da Cidade, que será aprofundado adiante.

Transversal e complementar aos itens anteriores, está a questão da qualidade desta produção, relacionado ao eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil, no sentido de estimular a cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de HIS e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade. Este tópico será retomado adiante, sob a ótica da **Cadeia Produtiva da Habitação** e dos promotores, sobretudo privados, procurando identificar incentivos à produção, além do financiamento, e sob a ótica da **Qualidade e sustentabilidade na produção de HIS**.

A seguir o resumo parcial da matriz de análise, com a indicação das questões a serem aprofundadas ou verificadas.

Tabela 2 – Construção da Matriz de Análise (Parcial 1)

QUADRO DE ANÁLISE PRODUÇÃO HIS	
Política Habitacional	
<i>Eixo Financiamento e Subsídio:</i> _Articulação com os mecanismos de Financiamento e Subsídio; _Previsão de um Fundo Municipal de Financiamento e Subsídio; <i>Eixo Arranjos Institucionais:</i> _Existência de uma estrutura local própria voltada a HIS; _Existência de articulação intersetorial em nível local;	_ ver subtítulo <i>Cadeia Produtiva da Habitação</i>
Planejamento Urbano voltado a HIS	
<i>Eixo Estratégias Urbanas e Fundiárias</i>	_ ver subtítulo <i>Planejamento Urbano e HIS</i> _considerar <i>Estatuto da Cidade</i> _ver <i>Qualidade e Sustentabilidade em HIS</i>
Cadeia Produtiva da Habitação	
<i>Eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil</i> <i>Eixo Financiamento e Subsídio</i>	_ ver subtítulo <i>Cadeia Produtiva da Habitação</i> _ver subtítulo <i>Qualidade e Sustentabilidade em HIS</i>
Qualidade e Sustentabilidade na Produção de HIS	
<i>Eixo Estratégias Urbanas e Fundiárias</i> <i>Eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil</i>	_ ver subtítulo <i>Cadeia Produtiva da Habitação</i> _ver subtítulo <i>Qualidade e Sustentabilidade em HIS</i>

Fonte: elaboração pelo autor

CAPÍTULO 2 - PLANEJAMENTO URBANO E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Conforme preconiza a Política e o Plano Nacional de Habitação, a efetivação da política habitacional e a garantia do direito a cidade passa pelo Planejamento Urbano. A implantação do Sistema Nacional de Habitação e de seus programas exige uma articulação com a política urbana, particularmente a política fundiária, para criar as condições de ampliação da oferta de terra urbanizada, o barateamento dos imóveis e, conseqüentemente, facilitar a produção de novas moradias. A política urbana deve também conter os instrumentos que possibilitem a permanência e a regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda. O principal instrumento de vinculação das duas políticas é o Plano Diretor Municipal (Ministério das Cidades, 2004).

A Constituição brasileira de 1988 conferiu aos municípios a oportunidade de avançar na condução de seu planejamento e gestão, a partir da disposição de Planos Diretores estabelecidos por leis orgânicas próprias e aprovados pelas Câmaras Municipais. Obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 1988), o Plano Diretor deve ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, com exigência da correlação do progresso econômico com a melhoria da qualidade de vida da população. O Estatuto da Cidade, em seu artigo 41, inclui ainda na obrigatoriedade municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e conforme incluído pela lei 12608/12, municípios incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001). De qualquer modo, mesmo em um município com população que não se enquadre em nenhum dos casos citados, a concepção e implementação do PD poderá ser a base de seu planejamento, fundamentada nos princípios contidos no Estatuto da Cidade.

Porém, entre a regulamentação das leis e a prática, existe um longo caminho. Segundo Rolnik (ROLNIK, KLINTOWITZ, REIS, & BISCHOF, 2010), ainda é preciso avançar muito para tornar a máxima de que todos tem direito à moradia, e bem localizada, uma realidade no Brasil. Grande parte dos domicílios urbanos brasileiros está em más condições, em favelas, cortiços, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais em locais precários. Esta realidade é fruto de políticas de planejamento e gestão urbana excludentes, que não consideram as diferentes demandas sociais e econômicas da população brasileira e são baseadas em padrões de regulação urbanística voltados para setores restritos das cidades.

A importância de produzir moradia adequada e bem localizada nas cidades está pautada em objetivos básicos, entre eles, **enfrentar a demanda habitacional observando de princípios democráticos e redistributivos e garantir localização adequada para todas as classes sociais, principalmente para a população de baixa renda.**

Sob a justificativa de diminuir custos para permitir o acesso à casa própria, a habitação popular produzida pelo poder público historicamente foi erguida fora dos centros urbanos, geralmente em terrenos desprovidos de infraestrutura, equipamentos públicos, serviços essenciais e oferta de emprego, ou seja, na não-cidade. Este modelo de produção habitacional por meio da aquisição de terras longínquas e baratas e produção em larga escala (construção de conjuntos em grandes lotes) contribuiu para o agravamento do processo de periferização. Este processo tem como resultado imediato a demanda de enormes investimentos não contabilizados inicialmente e potencializa problemas de deslocamentos e de vulnerabilidade social. (ROLNIK, KLINTOWITZ, REIS, & BISCHOF, 2010)

Produzir habitação de interesse social em zonas consolidadas e centrais da cidade não deve ser uma questão de possibilidade, mas de necessidade. Para isto, é preciso aliar política urbana, habitacional e fundiária com programas voltados à regularização fundiária e à ocupação de áreas centrais e vazios urbanos, utilizando os instrumentos disponíveis e propondo constantemente novas alternativas. Para isso, segundo Rolnik, é preciso entender que a provisão habitacional não se resume a soluções quantitativas, e que ao mesmo tempo que é necessário possibilitar uma boa localização para os mais pobres na cidade.

Além disso, existem diversos instrumentos urbanísticos que facilitam o acesso à terra bem localizada, que aliados a quantidade de recursos públicos disponíveis, poderia produzir moradias em terrenos localizados em zonas consolidadas e providas de infraestrutura. (ROLNIK, KLINTOWITZ, REIS, & BISCHOF, 2010)

Antes de partir para os instrumentos urbanísticos, que pretendem viabilizar o acesso à terra através do Estatuto da Cidade e Planos Diretores, é necessário entender a questão da terra e a formação do seu valor.

A questão da terra

A produção habitacional (e os problemas relacionados a ela, como a periferização), tem relação estrita à forma de ocupação do espaço. Sendo assim é importante entender a relação entre terra e localização no processo de produção das cidades. *“Se o espaço urbano é produto produzido pelo trabalho humano, pergunta-se: Qual o produto deste trabalho?”*. Para Flávio Villaça, a resposta óbvia – *“é que são os edifícios, a infraestrutura urbana, as vias e as praças”* - é equivocada. O produto é a *“localização”*. Marx cunhou os termos de *“terra matéria”* e *“terra capital”*, para diferenciar justamente a terra enquanto *“dom gratuito da natureza”* da terra enquanto houver capital (trabalho) incorporado à terra (não necessariamente sobre ela). A esses termos, Villaça acrescenta a expressão *“terra localização”* (VILLAÇA, Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras, 2012).

O mesmo autor defende que o valor da localização não está relacionado com a renda diferencial que pode ser obtida sobre a terra, ou a sua fertilidade no caso agrícola. A localização em sua forma mais pura é aquela está relacionada ao tempo e custo de deslocamento, de pessoas ou materiais. A infraestrutura é produzida pelo trabalho humano, e pode ser reproduzida, enquanto a localização é única. Não pode haver duas esquinas da Av. Paulista com a Rua Augusta. A casca poderia ser reproduzida num estúdio de TV, exemplifica Villaça, mas para reproduzir a localização seria necessário reproduzir a cidade de São Paulo inteira, inclusive suas populações, atividades e usos. Entretanto, deve ser reconhecido que é relativamente fácil a reprodução de lotes periféricos, subequipados e distantes. Mas

ainda que possa haver, sobretudo nas periferias, inúmeros lotes de localização muito semelhante, ela nunca será igual. Estas localizações periféricas são aquelas que têm pouco trabalho incorporado, ao contrário das localizações centrais (VILLAÇA, Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras, 2012).

Para Villaça, enquanto Marx defende que o preço dos produtos pode ser determinado por *“várias combinações de circunstâncias fortuitas”*. Para ele o preço da terra-localização tem um componente desta natureza, e que esse componente pesaria tanto mais sobre os outros quanto mais difícil for encontrar outra terra-localização semelhante, sendo, portanto, um *“preço de monopólio”*. Em resumo, todo proprietário de um lote (terra-localização) é proprietário de um bem único, porém nem todos os proprietários detêm uma posição monopolista, já que nem todos os lotes são avidamente disputados.

Nos casos onde a terra-localização é facilmente reproduzível pelo trabalho, onde encontramos diversos lotes muito semelhantes, que são os casos das periferias, o componente predominante do preço é a expressão monetária determinada pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-lo. Em outros casos, tão comuns em nossas cidades, predomina o preço do monopólio, como exemplos o caso de Florianópolis que caminha para uma situação de *“extinção”* de áreas disponíveis, e de Brasília que nem mesmo esgotou os lotes disponíveis no Plano Piloto. *“As localizações são como as antiguidades e as obras primas, que são produto do trabalho humano, mas não podem ser reproduzidas por ele”* (VILLAÇA, Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras, 2012).

Assim, o preço da terra-localização seria para Villaça a combinação complexa de três fatores: 1. O componente da renda absoluta, ou a renda capitalizada, o valor pago pelo uso da *“terra-matéria”*; 2. O componente do valor da terra localização, baseado no tempo de trabalho necessário para produzi-la; e 3. O componente que exprime o preço de monopólio. Dentre os 3, os componentes 2 e 3, com intensidades variadas, são os que mais pesam no preço da terra urbana. Ao mesmo tempo, são componentes sobre os quais há margem de atuação e influência por ação de políticas urbanas. A infraestrutura poderia ser levada a qualquer parte, abrindo novos horizontes e criando novas localizações viáveis e interessantes, com potencial de reduzir a pressão de monopólio sobre as áreas existentes.

Segundo Maricato *“A democratização da produção de novas moradias e do acesso à moradia legal e à cidade com todos seus serviços e infraestrutura exige a superação de dois grandes obstáculos – terra urbanizada e financiamento – que, durante toda a história da urbanização brasileira, foram insumos proibidos para a maior parte da população”* (MARICATO, 2003). Maricato defende ainda que o grande desafio do planejamento incluyente é encarar a gigantesca escala do problema da moradia, do transporte público e da sustentabilidade ambiental. O mercado residencial privado legal é hoje restrito a uma parcela da população que em algumas cidades não ultrapassa 30%, e é para ela que em geral a gestão pública orienta seus maiores esforços de manutenção e que a legislação é elaborada. A política de inclusão urbanística tem em seu eixo o direito à moradia e a cidade, que podem ser assegurados pela ampliação do acesso ao mercado legal e a recuperação de áreas degradadas, ocupadas irregularmente.

Conforme acrescenta Rolnik, existe um consenso de que o solo urbano deve ser um dos componentes essenciais da política, e que sua disponibilidade em quantidade e condições adequadas para a promoção de programas e projetos de moradia é condição fundamental para seu êxito. No entanto, políticas de solo voltadas para dar suporte a programas de promoção habitacional raramente escapam do binômio desapropriação/localização periférica, muitas vezes através de operações de conversão de solo rural em urbano. (ROLNIK, CYBALISTA, & NAKANO, 2008)

Neste sentido, para Freitas, o princípio da função social da propriedade urbana constitui verdadeira legitimação do direito de propriedade, indo muito além das conhecidas e consagradas limitações ao direito de propriedade. Ao contrário destas, a função social da propriedade urbana não se biparte ou se escalone. Um imóvel não atinge mais ou menos a função social. Ou a conduta de seu proprietário, ao exercer suas faculdades individuais, está voltada à função social, ou não está. Portanto, não se trata de confrontar interesses, mas sim de moldar alguns (os privados) a outros (os públicos). Já a função social da cidade constitui princípio de consagração recente, abordado pela primeira vez na Constituição vigente.

“Se, quanto à propriedade urbana, é possível

*o estabelecimento de um sujeito (“proprietário”), em relação ao qual se exigirá a concretização do princípio (mediado por regras, inseridas no Estatuto da Cidade ou na legislação municipal), o mesmo não se pode dizer da cidade. Assim, e considerando que (a) os princípios jurídico-constitucionais são, por vezes, desdobramentos daqueles político-constitucionais, entre os quais se alinham a **dignidade da pessoa humana e o regime democrático**, e (b) rigorosamente dois terços da população brasileira residem em municípios com mais de vinte mil habitantes, que constituem por excelência o espaço de viabilização dos direitos sociais, econômicos e culturais, vislumbra-se neste princípio a **exigência de que a política de desenvolvimento urbano, a cargo da sociedade e do Estado, esteja pautada por medidas que persigam a concretização de tais direitos.**” (FREITAS, 2007)*

Posto isso, concluímos que a questão de acesso à terra, além de viabilizada através do planejamento, precisa ter amparo jurídico na forma da lei e da constituição, uma vez que interfere diretamente em direitos privativos. Neste sentido partimos para a análise do Estatuto da Cidade, que abre as portas para a efetivação da função social da propriedade nos termos da Constituição.

O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (EC) surge a partir do projeto de lei PL 5788/90, e da reivindicação dos movimentos sociais, como regulamentador dos Artigos 182 e 183 da Constituição, que em seu parágrafo único **“estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos bem como o equilíbrio ambiental”** (BRASIL, Constituição Federal, 1988). É uma lei que (ainda) deve ser objeto de amplos debates, uma vez que a sua redação pode provocar diferentes interpretações no contexto de evidentes conflitos sociais e tradição conservadora (MARICATO, 2001).

Entre as principais diretrizes estão a promoção de Audiências entre o Poder Público Municipal e a população interessada, para a implantação de empreendimentos; a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais; e a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. Maricato salienta que várias são as leituras que podem ser feitas a partir destes enunciados, para o bem e para o mal. Trata-se de garantir padrões mínimos de qualidade e habitabilidade e eliminar exigências supérfluas que aumentam o custo das edificações (MARICATO, 2001).

Entre os instrumentos gerais estão previstos planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e o planejamento municipal. Apesar da previsão quanto a questões metropolitanas, a lei é frágil quanto a questões de relações intermunicipais, prevalecendo os dispositivos aplicáveis em nível municipal. A figura do Plano Diretor (PD) é reforçada como figura central e decisiva da política urbana, e o orçamento participativo obrigatório, evidenciando a gestão democrática da cidade.

No que tange a política urbana municipal, estão previstos instrumentos tributários e financeiros e instrumentos jurídicos e políticos. Dentro do contexto habitacional, merecem destaque os instrumentos que se referem a função social da propriedade, como a tributação progressiva e desapropriação sobre o solo urbano não utilizado ou subutilizado, o direito de preempção e o consórcio imobiliário. O instrumento que previa abuso de direito e da função social da propriedade, a recusa de oferecer para a locação os imóveis residenciais não necessários à habitação do proprietário e seus dependentes, foi infelizmente excluído do projeto de lei. Merece destaque ainda a previsão de *“assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos”*. Outros dispositivos importantes são os que se referem a regularização fundiária de áreas ocupadas, como a usucapião especial de imóvel urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia (BRASIL, 2002).

O EC dá condições para uma mudança histórica no direito

da propriedade urbana e na luta contra a desigualdade, mas depende da sua correta interpretação e implementação via PD nas cidades, via câmaras municipais. A participação e controle popular é parte essencial para que prevaleçam os interesses coletivos sobre os interesses dos proprietários fundiários e dos que lucram com a atividade especulativa.

Para Saule e Rolnik (SAULE & ROLNIK, Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana , 2001), as inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade; e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Segundo os autores, não reside apenas na regulamentação deste conjunto de instrumentos a importância do Estatuto da Cidade: *“pela primeira vez em nossa história, temos uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam”*.

Mais do que uma lei que se encerra num discurso genérico, o EC define quais são as ferramentas que o Poder Público, em especial o Município, pode e deve utilizar para enfrentar os problemas territoriais e de provisão de terras, inclusive para habitação, nas cidades. Para tanto são definidas diretrizes e instrumentos de política urbana, conforme elencam Saule e Rolnik:

- *“Diretrizes gerais da política urbana, cabendo destacar a garantia do direito às cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, à ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;*
- ***Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, tais como o Plano Diretor, o parcelamento e***

edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado);

- *Instrumentos de regularização fundiária, como o usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social;*
- *Instrumentos de gestão democrática da cidade: conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança.” (SAULE & ROLNIK, Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana , 2001)*

No que tange a Produção de Habitação, entre as diretrizes gerais previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, cabe destacar as seguintes:

- ***“I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;(…)”***
- ***III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;***
- ***IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (...)***
- ***VI – ordenação e controle do uso do solo (...);***
- ***IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (...)***
- ***XIV – regularização fundiária e urbanização de***

áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

- **XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;**
- **XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.” (BRASIL, 2001)**

As diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico, são direcionadas para a atuação da União, Estados e Municípios. No entanto, por ser o Município o ente federativo com maior competência e responsabilidade em promover a política urbana, estas diretrizes são definidoras de sua atuação na promoção dessa política.

“Cabe aos municípios aplicar as diretrizes gerais, de acordo com as suas especificidades e realidade local, devendo para tanto constituírem uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.” (SAULE & ROLNIK, Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana , 2001)

Sem descartar a importância da participação popular no processo e a necessidade de regularização de áreas consolidadas, restringimos aqui o foco desta análise na presença de elementos que incentivem a produção de HIS através do Plano Diretor. Sendo assim nos interessa em especial o primeiro conjunto – dos instrumentos urbanísticos – e a evidente interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário. É necessário o enfrentamento desta lógica

através de dispositivos que procurem coibir a retenção especulativa de terrenos, e de instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana. A partir do EC, áreas vazias ou subutilizadas situadas em áreas dotadas de infraestrutura estão sujeitas ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e a edificação e parcelamento compulsórios, de acordo com a destinação prevista para a região pelo Plano Diretor. Para Saule e Rolnik, a adoção deste instrumento poderia representar uma luz no fim do túnel para as cidades que tentam enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental.

Ainda no campo dos instrumentos urbanísticos, o EC consagra a ideia do Solo Criado, através da institucionalização do Direito de Superfície e da Outorga Onerosa do Direito de Construir. A ideia é muito simples: se as potencialidades dos diferentes terrenos urbanos devem ser distintas em função da política urbana (áreas que em função da infraestrutura instalada devem ser adensadas, áreas que não podem ser intensamente ocupadas por apresentarem alto potencial de risco – de desabamento ou alagamento, por exemplo), não é justo que os proprietários sejam penalizados ou beneficiados, individualmente, por esta condição, que independeu totalmente de sua ação sobre o terreno. Desta forma separa-se um direito básico, que todos lotes urbanos devem possuir, dos potenciais definidos pela política urbana. (SAULE & ROLNIK, Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana , 2001)

Embora o EC traga avanços para a aplicação de políticas urbanas que resguardem a função social da propriedade, Maricato ressalta que a lei também pode ser utilizada como expediente de manutenção e fortalecimento de poder e privilégios, contribuindo para resultados como a segregação e a exclusão. A questão central não estaria na lei em si, ou seja, na sua inadequação, mas na sua aplicação arbitrária. A crítica está no fato de que o EC remeteu à elaboração do Plano Diretor a utilização dos instrumentos de reforma urbana. Ou seja, com exceção dos instrumentos de regularização fundiária, os demais, que dizem respeito ao direito à habitação e à cidade, ficam dependentes de formulação contida no Plano Diretor (MARICATO, 2003). O que pareceu ser uma providência lógica e óbvia resultou em um travamento na aplicação das principais

conquistas contidas na lei. Além da necessidade de adequação local, um a um dos planos diretores, os mesmos podem ser muito suscetíveis as pressões locais sobre a questão fundiárias, e conseqüentemente, de interesses privados.

Podemos ver que são fartos tanto os elogios quanto as críticas ao EC, porém é consenso que o mesmo consiste num avanço considerável na questão da política urbana. Seus desdobramentos reais e os reflexos na produção do meio urbano são relativamente recentes. A Lei foi aprovada em 2001, fixando prazo até 2006 para sua incorporação nos PDs, sendo que em muitos casos a revisão dos PDs consumiu ainda mais tempo, onde o caso de Florianópolis não é exceção. Somando-se a incorporação das diretrizes ao plano o prazo necessário para desenvolvimento e aprovação de projetos segundo as mesmas, e a efetiva construção (e produção do espaço construído), podemos considerar que estamos ainda mais no campo de debates especulativos dos possíveis resultados do que analisando resultados em si. O problema está justamente no fato de que o processo de urbanização, pressionado em parte pelo déficit habitacional, é muito mais dinâmico do que a aplicação da lei.

Ainda que não se tenham conclusões definitivas acerca dos resultados da aplicação dos instrumentos do EC, acreditamos no potencial destes instrumentos, como um avanço na política urbana, e cabe entender alguns deles que são relevantes para a produção de HIS. A aplicação dos instrumentos dentro do contexto de produção de HIS gira em torno de disponibilizar terras bem localizadas para sua efetivação. Para tal utilizaram-se os enunciados da cartilha “Como Produzir Moradia Bem Localizada com os Recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os Instrumentos do Estatuto da Cidade” (ROLNIK, KLINTOWITZ, REIS, & BISCHOF, 2010), que serão detalhados um a um na sequência:

- Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc);
- Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo;
- Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;

- Consórcio Imobiliário;
- Direito de Preempção;
- Desapropriação;
- Dação em pagamento;
- Abandono;
- Concessão de Direito Real de Uso – CDRU;
- ZEIS.

Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc): O PEUC é um instrumento urbanístico em que a prefeitura obriga o proprietário de um imóvel a fazer melhor uso da localização desse imóvel, fixando um prazo para isso acontecer. Serve para coibir a ociosidade de terrenos bem localizados na cidade ou dotados de infraestrutura pública, estimulando um melhor aproveitamento.

Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo: Cada cidade possui uma planta de valores para todo o seu território. Por exemplo, áreas mais sofisticadas ou com maior infraestrutura possuem maior valor e vice-versa. É o valor do terreno que é considerado pela prefeitura. Além dessa planta de valores dos terrenos na cidade, cada município precisa estabelecer uma alíquota, que é uma porcentagem do valor do terreno. As alíquotas podem mudar em função do uso, localização e tamanho do terreno.

O IPTU progressivo no tempo também é um instrumento urbanístico que pune o proprietário de terreno urbano pouco ou não aproveitado com o aumento anual da alíquota de IPTU do imóvel enquanto for descumprida a obrigação de fazer melhor uso desse terreno. Assim como o PEUC, o IPTU progressivo no tempo também é um instrumento previsto na Constituição Federal para indução da ocupação e melhor aproveitamento do território urbano.

Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública: Consiste na perda da propriedade particular sobre um terreno urbano em favor da prefeitura, mediante o pagamento com títulos da dívida pública. Como é uma penalidade, também é conhecida como desapropriação-sanção. É um instrumento urbanístico de penalização para o dono do terreno urbano que descumprir a função social definida pelo Plano Diretor ou demais

leis municipais (se houver). Em geral, este instrumento é utilizado após o esgotamento das possibilidades via PEUC e IPTU progressivo no tempo.

Consórcio Imobiliário: O consórcio imobiliário é um mecanismo para viabilizar parcerias entre proprietários de imóveis e prefeituras para urbanizar áreas que tenham carência de infraestrutura e serviços urbanos e/ou contenham imóveis subutilizados ou não utilizados. No consórcio imobiliário o proprietário transfere para o Poder Público Municipal um imóvel e este se responsabiliza por executar as obras de infraestrutura e urbanização (abertura de vias públicas, pavimentação, rede de água, iluminação pública), parcelamento ou até a construção das habitações. Em troca, o proprietário do terreno ganha alguns lotes ou unidades habitacionais no mesmo valor que tinha o terreno antes das obras. Os demais lotes ou unidades habitacionais ficam para o Poder Público, que poderá comercializá-los, cedê-los ou utilizar qualquer modalidade para atender a população que necessita de habitação. Este instrumento também pode ser utilizado em conjunto com o instrumento de IPTU Progressivo no Tempo. O Proprietário pode transferir as obras de urbanização ou edificação para o Poder Público quando estiver sujeito ao IPTU Progressivo no Tempo.

Este instrumento serve para induzir e viabilizar a utilização de terrenos estratégicos para o desenvolvimento do município, a urbanização e edificação de área específica com o intuito de aumentar a oferta de terra urbanizada para as classes populares e viabilizar empreendimentos em casos nos quais o proprietário não tem condições de fazê-los sozinho.

Dentro do contexto habitacional e do PMCMV, para que os municípios sejam priorizados na disponibilização de recursos deste programa federal, é muito importante que eles disponham de terrenos bem localizados em áreas consolidadas e que usem os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. Uma boa maneira que conseguir atender a estas duas premissas de uma só vez é aplicar o Consórcio Imobiliário, estimulando os seus proprietários a estabelecer acordos e parcerias com prefeituras para realizar projetos com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida.

Direito de Preempção: É a obrigação que um proprietário tem, no momento que desejar vender seu terreno, de ofertar, nas mesmas condições de mercado, um terreno à prefeitura antes

que a qualquer outro interessado. Por essa razão, também é conhecido como direito de preferência. É útil para a obtenção de terras pelos municípios para os mais diversos fins, a serem adquiridas nas condições reais de mercado, sem qualquer tipo de sobrevalorização ou morosidade decorrentes de processos de desapropriação.

Este instrumento também é uma boa maneira para conseguir disponibilizar terras para atender as premissas do PMCMV, possibilitando as prefeituras adquirirem terrenos, doando-os para realizar projetos com os recursos do Programa. Com este instrumento a prefeitura pode estimular os seus proprietários a estabelecer acordos e parcerias com incorporadoras e prefeituras para realizar projetos habitacionais e obter linhas de financiamentos específicas.

Desapropriação: A desapropriação é a tomada compulsória de uma propriedade particular pelo poder público, mediante a indenização ao proprietário. No caso dos municípios, serve para a obtenção de áreas de interesse público, independentemente da vontade do proprietário em vendê-las.

Da mesma forma, sua utilização dentro do PMCMV é uma forma de os municípios viabilizarem terrenos bem localizados em áreas para realização de projetos com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida.

Quanto a desapropriação, Freitas alerta para o fato de que a desatualização das plantas genéricas dos municípios e a frágil realidade fiscal e cartorial podem gerar dados imprecisos para a adequada utilização desse instrumento. Conforme preconiza o Estatuto da Cidade, essa transferência compulsória da propriedade particular para a necessidade pública deve ser compensada por indenização em valores de mercado. A utilização de valores venais para a desapropriação pode gerar inúmeras demandas jurídicas de longo prazo para sua efetivação, devido à diferença entre os valores venais – para fins tributários – e os valores reais de mercado. (FREITAS, 2007)

Dação em pagamento: É uma forma de proprietários com dívidas tributárias poderem quitá-las através de terrenos ou prédios. Originalmente a dação não é um instrumento urbanístico. A dação nasceu como um instrumento tributário. Mas como implica a transferência de imóveis para o poder público, o instrumento acaba se tornando um importante instrumento para suas políticas sobretudo habitacionais. Sob o ponto de vista do

devedor (contribuinte) é a possibilidade de resolver suas dívidas com o município, mesmo que não tenha o dinheiro para a quitação. Para o município (credor) o instrumento serve para a obtenção de terras de interesse público, independentemente da vontade do proprietário em vendê-las.

Sua utilização dentro de programas habitacionais e do PMCMV parte do princípio da associação da dação com os recursos financeiros do programa resultarão em moradia bem localizada.

Abandono: O abandono é uma das hipóteses previstas para que um proprietário perca o direito de propriedade sobre um imóvel. Serve para caracterizar o pouco ou nenhum uso da propriedade imobiliária, ou, ao menos, o descumprimento da função social da propriedade. Depois disso, se for um terreno ou prédio urbano resta à prefeitura arrecadar a propriedade imobiliária, e utilizá-la.

Concessão de Direito Real de Uso – CDRU: A CDRU é o repasse, por meio de termo ou contrato, de alguns dos direitos da propriedade imobiliária. O Estatuto da Cidade o prevê como instrumento urbanístico, mas ele foi também criado pelo Decreto-Lei nº 271/1967. É um contrato, onde a concedente – o proprietário da área que transfere parte de seus direitos, e o concessionário – recebe direitos de uso de um imóvel para os fins contratados.

A CDRU serve de alternativa para a implantação de projetos habitacionais sem a necessidade de compra, desapropriação, doação etc. **Cabe ressaltar que a CDRU não vale apenas para regularização fundiária, podendo ser aplicada como forma de usar de terrenos vazios para a produção de moradia.** Podem se beneficiar deste instrumento: União, Estado, Municípios, Proprietários privados e entes públicos (recebendo áreas de outros entes. Exemplo: um governo estadual pode ceder os direitos reais de uso de um terreno para uma prefeitura).

Além destes, existem ainda outros instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no EC, que não visam diretamente a obtenção de terras, mas que são relevantes para esta análise, visto seu potencial de obter recursos e promover transformações visando a produção habitacional inclusive. O recorte de descrição dos mesmos se baseia na cartilha “Planos Diretores Municipais: integrações regionais estratégicas” (FREITAS, 2007), sendo eles:

- Outorga onerosa do direito de construir;
- Operações Urbanas Consorciadas;

O tópico relativo a transferência do direito de construir não será detalhado para esta análise, pois, embora sua origem seja diferente, seus resultados práticos em termos de produção habitacional dentro da cidade seriam similares aos adicionais de potencial construtivos da Outorga Onerosa, diferenciando desta por não constituir contrapartida financeira, sendo apenas uma transferência do potencial de direito de construção.

Outorga onerosa do direito de construir: Os limites entre os direitos de propriedade e de construir possuem características particulares em vários modelos de política urbana. Sua aplicabilidade depende de diretrizes específicas de política urbana, potencializar ou limitar a expansão de áreas específicas da cidade ou da região. Tendo em vista o suporte legal do Plano Diretor, o município pode promover, via legislação específica, autorizações para o proprietário de imóvel urbano de adquirir da prefeitura potenciais para ampliar sua edificação além dos previstos e até limites predeterminados.

Assim, se alguma área da cidade estiver plenamente atendida com infraestrutura e possuir índices construtivos limitados (baixa ocupação ou aproveitamento do terreno), a prefeitura pode avaliar se a infraestrutura local suporta um incremento de área construída ou novos usos e promover um aumento desses índices, que, mesmo não se incorporando diretamente ao imóvel, podem ser comercializados por meio de leilões públicos, por exemplo. Os recursos provenientes da outorga onerosa também podem ter destinação específica, ou seja, serem dirigidos para fundos municipais de desenvolvimento urbano.

O proprietário pode, portanto, adquirir da prefeitura esse adicional construtivo até os limites estabelecidos. Essa aquisição respeita valores de mercado, tornando-se assim uma potencial fonte alternativa de receitas. A outorga onerosa, dependendo de sua especificidade, pode permitir a aquisição de usos complementares ao uso previamente determinado. É importante esclarecer que toda essa operacionalidade depende de lei específica e necessita estar respaldada pelo Plano Diretor.

Esse instrumento, se devidamente balizado, permite a transferência de recursos de áreas plenamente servidas de

infraestrutura para áreas carentes, ou seja, possibilita que a outorga onerosa do direito de construir de áreas com forte demanda imobiliária seja investida em áreas carentes por meio de fundos específicos municipais.

Operações urbanas consorciadas: Em essência, as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) são medidas coordenadas pelo Poder Público municipal ou, ainda, por um conselho de representantes dos municípios associados, que apresentem a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar na região transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. O ponto de partida pode ser a discussão de um desenho comum da intervenção desejada, que apresente as diretrizes urbanísticas para a região que será objeto da operação urbana consorciada.

Segundo Freitas (2007), O Estatuto da Cidade não discute a complexidade de interesses dos vários agentes envolvidos na dinâmica de obtenção de lucro sobre a terra, como, por exemplo, as prefeituras, os proprietários, os construtores, os agentes promotores em geral ou os investidores. Legalmente, deve estar amparada por lei municipal, e nesse arranjo, podem ser previstas tanto a alteração de índices urbanísticos, particularidades do parcelamento, uso e ocupação do solo, como também as condições edilícias (recuos, por exemplo), regularizações de áreas ou legalização de imóveis que apresentem inconsistências com a legislação vigente. As operações urbanas consorciadas ainda devem vir acompanhadas de outro instrumento, de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano, que é o estudo de impacto de vizinhança.

Esse instrumento pode gerar contrapartida para financiamento das intervenções. Essa contrapartida é calculada a partir da utilização das benesses obtidas, ou seja, novos índices construtivos, valorização imobiliária, alteração das condições edilícias, parcelamento, uso e ocupação do solo. Também, será de responsabilidade dos proprietários, investidores e usuários permanentes e deve ser fiscalizada por representantes da sociedade civil, especificados em lei específica originária da operação urbana consorciada. Os recursos obtidos pelo Poder Público pelo pagamento das contrapartidas – que pode ser feito em recursos ou em obras e serviços – devem ter destinação específica, ou seja, os recursos gerados devem ser plenamente

utilizados na área da operação urbana consorciada. Em sua lei específica pode também se propor a emissão de certificados de potencial construtivo adicional, que possuem valor cartorial e que poderão ser vendidos pela prefeitura por meio de leilões públicos ou ainda entre particulares.

Freitas alerta para o cuidado de que o Poder Público municipal não fique refém da iniciativa privada, que possuirá interesse de investir somente nos trechos com maior dinâmica imobiliária, deixando para um segundo plano as intervenções que tenham um caráter mais coletivo.

Como instrumento local com potencialidade de intervenção regional, o Poder Público municipal deve atentar para não intensificar a segregação sócio espacial que esse tipo de intervenção pode promover, ou seja, sobrevalorizar áreas já valorizadas e expulsar os mais carentes, pois, pelo histórico das operações urbanas brasileiras, esse tipo de intervenção só se efetiva em áreas com potencial imobiliário. Outro ponto que precisa estar bem esclarecido nesse tipo de parceria público-privada é um cronograma preciso de investimentos, tanto do Poder Público como da iniciativa privada, para evitar que o Poder Público ofereça novas áreas na cidade com grande potencial e sem plena utilização.

Por sua importância dentro do EC para a questão de HIS, um subcapítulo específico será destinado a discussão das ZEIS. Desta forma o EC apresenta pelo menos 12 instrumentos para a viabilização de terras e/ou recursos para promoção de HIS, que, no entanto, dependem de regulamentação específica via PD. Também constante do EC, o item que se refere ao Estudo de Impacto de Vizinhança será discutido no tópico que trata da qualidade e sustentabilidade em HIS.

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

Este seja talvez o principal instrumento para a questão de HIS presente no EC, e antes de ser debatido mais a fundo, utilizaremos a descrição apresentada na cartilha *“Como Produzir Moradia Bem Localizada com os Recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os Instrumentos do Estatuto da Cidade”* (ROLNIK, KLINTOWITZ, REIS, & BISCHOF, 2010).

Existem dois tipos de ZEIS: as Zeis ocupadas, onde já há assentamento de população de baixa renda que precisa ser

urbanizado e regularizado; e as Zeis de Vazios, áreas vazias ou mal aproveitadas que podem ser destinadas à construção de Habitações de Interesse Social (HIS). Para esta análise, onde se pretende investigar os incentivos para a produção de HIS dentro do PD, como produção de novas unidades, trataremos especificamente das ZEIS de Vazios, pois elas estão diretamente ligadas à construção de novas moradias, também objetivo principal do Programa Minha Casa Minha Vida.

As ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) ou AEIS (Áreas de Especial Interesse Social) são instrumentos urbanísticos que definem regras para o uso e a ocupação do solo nas cidades e estabelecem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular. As ZEIS são uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio e diferenciado para determinadas áreas da cidade.

Cabe ressaltar que é importante que as ZEIS sejam reguladas como qualquer zona da cidade, usando, por exemplo, definições de lote mínimo e/ou máximo, gabaritos, densidades máximas ou outros parâmetros urbanísticos.

As ZEIS de Vazios servem sobretudo para **assegurar a destinação de terras bem localizadas e com infraestrutura para os mais pobres**, criando uma reserva de mercado de terras para habitação de interesse social, para **ampliar a oferta de terras urbanizadas e bem localizadas para as parcelas de baixa renda da população**, para **regular o mercado de terras urbanas**, reduzindo o preço dos terrenos e para **aumentar a capacidade de negociação da prefeitura** com proprietários de terras bem localizadas, onde o mercado atua com força.

Ao se estabelecer os critérios de definição de HIS pelo valor do empreendimento, é importante que estes valores sejam compatíveis com os valores máximos definidos para os imóveis no PMCMV. No Programa Minha Casa Minha Vida o valor máximo das unidades habitacionais está estabelecido por UF/localidade e por tipologia habitacional diferenciada em casa e apartamento.

É importante ressaltar que demarcar os terrenos como ZEIS cria-se imediatamente um espaço para negociação com os proprietários, pois aquela área só poderá ter os usos determinados na regulamentação das ZEIS.

Em relatório publicado em 2008 (ROLNIK, CYBALISTA, &

NAKANO, 2008), os Planos Diretores Participativos que adotaram a oferta de terras para novas moradias como eixo estruturante do Plano representam 16,44% do total. Aqueles que se detiveram na ação sobre vazios urbanos correspondem a 20,15%.

No mesmo relatório, analisando a presença dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade nos Planos Diretores Participativos (PDPs), os autores constatam que o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), parece ter sido bastante disseminado nos Planos Diretores Participativos. Os estudos feitos mostram que 70,19% do total de municípios com PDPs incluíram esse importante instrumento de política urbana nos seus conteúdos.

Porém, os autores destacam que o modo de inclusão das ZEIS nos PDPs precisa ser melhor analisado. Frisam que esta inclusão pode ter sido regulamentada detalhadamente no conteúdo do Plano Diretor Participativo e demarcadas cuidadosamente no território municipal em mapas anexos à lei, ou então, pode ter sido apenas mencionada entre os instrumentos de política urbana para posterior regulamentação por meio de lei específica. Seriam necessárias análises qualitativas mais detalhadas para mostrar o quanto as ZEIS incluídas nos PDPs respondem as demandas por melhorias nas condições habitacionais e por regularização fundiária nos assentamentos informais ocupados pela população de baixa renda, ou o quanto as ZEIS demarcadas em áreas ociosas atendem as necessidades de terras urbanas para provisão habitacional de interesse social no município.

Uma das preocupações está no fato de as ZEIS terem sido usadas quase que apenas para a demarcação de favelas e áreas para regularização fundiária, ratificando o existente. É muito mais remota a possibilidade de ZEIS demarcadas em terras ociosas que configuram vazios urbanos, os quais poderiam ser áreas reservadas somente para a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social que podem, ou não, ter outros tipos de atividades urbanas complementares à moradia. A demarcação desse tipo de ZEIS em locais desocupados é mais difícil porque esse tipo de proposta gera conflitos com os proprietários dos imóveis inseridos nesses locais. Com a aplicação desse instrumento, tais proprietários passariam, segundo os autores, a ter menos possibilidades de

aproveitamento do solo urbano. Trata-se de uma restrição de uso que afeta diretamente o valor do imóvel.

Em outros casos, o conflito ocorre com agentes do mercado imobiliário que tem interesse em usar as áreas demarcadas como ZEIS para outros tipos de empreendimentos destinados a grupos sociais com maior poder aquisitivo. As ZEIS podem sofrer, também, oposições por parte dos moradores da vizinhança que entendem, erradamente, a aplicação desse instrumento como a perpetuação de habitações precárias que, por sua vez, são vistas como fatores de incomodidade e de desvalorização imobiliária. (ROLNIK, CYBALISTA, & NAKANO, 2008)

Para que as ZEIS cumpram seu papel é importante que elas sejam vistas como um instrumento positivo, tanto para os empreendedores quanto para a sociedade, como um instrumento que garante o acesso à cidade, e não como entrave ao desenvolvimento. Desta forma, também dentro do planejamento as ZEIS devem procurar ser um incentivo à produção e um atrativo a cadeia produtiva e ao mercado, e não um elemento restritivo dentro da cidade, evitando a criação de hiatos na malha urbana. A política das ZEIS deve ser pensada de forma cuidadosa dentro do PD, procurando se integrar a malha urbana, e até mesmo ser um elemento dinamizador da vizinhança, evitando a repetição do modelo de conjunto habitacional mono funcional e isolado, largamente empregado no âmbito do BNH, e reproduzido em muitos empreendimentos do PMCMV.

Planos Diretores Municipais e Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo

Segundo Villaça (VILLAÇA, 2005) a ideia de Plano Diretor existe, no Brasil, pelo menos desde 1930, com o Plano Agache elaborado pelo urbanista francês para a cidade do Rio de Janeiro. A ideia do plano diretor alastrou-se rapidamente e generalizou-se como um poderoso instrumento para solução dos problemas urbanos. Ainda para Villaça em mais de sete décadas, não temos sequer um exemplo de Plano Diretor com nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassem significativamente os do Zoneamento. A compreensão da diferença entre Plano Diretor e Zoneamento é fundamental, embora muitas vezes as duas sejam confundidas. O Plano

Diretor tem objetivos muito mais amplos e abrangentes dos do Zoneamento. Enquanto que o Plano Diretor abrangeria todos os problemas fundamentais da cidade, inclusive e principalmente o dos transportes, saneamento, enchentes, educação, saúde, habitação, poluição do ar e das águas, etc. e até mesmo questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social, o Zoneamento se refere ao controle do uso do solo, em geral em leis autoaplicáveis (VILLAÇA, 2005).

O resultado é que temos em muitos casos a aplicação do Zoneamento e não do Plano Diretor. Para Villaça (VILLAÇA, 2012), não há entre os envolvidos um consenso do que seja um Plano Diretor e nunca houve no Brasil um Plano Diretor fora do discurso. Além disso, como destaca Maricato (MARICATO, 2001), não foi por falta de planos e leis que nossas cidades tomaram o rumo que tomaram. A legislação urbanística existente disponível aos governos municipais, inclusive antes do Estatuto das Cidades, prevê instrumentos para ampliar recursos para o financiamento das cidades, regular o mercado visando baratear o custo da moradia, captação da valorização fundiária e mobiliária, recuperar investimentos em infraestrutura, regularizar e urbanizar áreas ocupadas irregularmente, constituir estoque de terras, garantir a preservação ambiental e crescimento sustentável, garantir a preservação do patrimônio, etc. Instrumentos suficientes para cumprir as promessas de desenvolvimento urbano “equilibrado”, “harmônico” e “sustentável”, termos normalmente presentes nos Planos Diretores.

Por sua vez, a adoção das leis de Zoneamento dissociadas dos seus respectivos Planos Diretores provoca uma legislação técnica e detalhista para as áreas de maior interesse, enquanto a maior parte da cidade cresce na total ausência de regras. Para Maricato, a lei de Zoneamento não deveria levar a afirmação da desigualdade e segregação como se dá entre nós. Sendo marca registrada do urbanismo modernista, as leis de zoneamento buscam ordenar o uso e ocupação do solo com regras universais e genéricas, separando usos, níveis de circulação, tipologias de edifícios, padrões de ocupação do solo, etc. Segundo ela, as críticas já desenvolvidas sobre a legislação de zoneamento e sua aplicação permitem chegar a algumas conclusões: ela está bastante descaracterizada com grande parte das edificações e seu uso, fora da lei; dificulta a ampliação do mercado privado em direção a camadas de mais baixa renda; desconsidera a questão

ambiental; é de difícil compreensão e aplicação; ignora as potencialidades dadas pelos arranjos locais e informais; e contribui com a segregação e ilegalidade.

Maricato (2001) defende que a flexibilização dessa legislação é necessária, mas a cautela exige que se reafirme a necessidade do zoneamento no uso e na ocupação do solo, não como instrumento de segregação e aumento do preço da terra, mas de ampliação do direito a cidade. O novo zoneamento deveria regular apenas o essencial como é o caso de restringir usos incômodos, levar em consideração o meio ambiente, o saneamento, a drenagem, a morfologia, os aspectos culturais e históricos, o sistema viário, a paisagem construída, respeitando o que existe na esfera da natureza, da sociedade e do ambiente construído, para organizar os problemas e potencialidades com a participação popular. É necessário que se *“reafirme a necessidade do zoneamento no uso e na ocupação do solo, não como instrumento de segregação e aumento do preço da terra, mas, ao contrário, de ampliação do direito a cidade”*. O zoneamento pode assim contribuir para expandir o mercado habitacional e baratear o custo da moradia, definindo áreas de usos mistos ou de moradias de diferentes faixas de renda (MARICATO, 2001).

As leis de Zoneamento como temos hoje nos nossos Planos Diretores estão divididas em tipos de uso e formas de ocupação do solo e influenciam diretamente a dinâmica da malha, podendo multiplicar por várias vezes ou reduzir a nada o valor da terra. O tipo de uso e o potencial construtivo sobre um lote é um dos principais determinantes de viabilidade econômica dos empreendimentos, e do próprio valor do lote.

Conforme Freitas (2007), a legislação referente ao uso, ocupação e parcelamento do solo é uma legislação de caráter complementar ao Plano Diretor, na medida em que implementa parte das diretrizes urbanísticas nele contidas, as quais se propõem a disciplinar a questão relativa ao uso, ocupação e parcelamento do solo. É também um instrumento de planejamento municipal da política urbana que deve ser concebido considerando-se especialmente as diretrizes explicitadas no artigo 1º, inciso VI, do Estatuto da Cidade, que estabelece quesitos para a ordenação e o controle do uso do solo, de modo a evitar:

- A utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- A proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- O parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana;
- A instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- A retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não-utilização;
- A deterioração das áreas urbanizadas; e
- A poluição e a degradação ambientais.

Freitas destaca que é necessário cuidado para evitar situações conflitantes, devendo esta legislação estar em concordância com outros instrumentos correlacionados que já existam ou que venham a ser implantados no município e na região, a exemplo dos planos ambientais, dos planos viários, dos planos de desenvolvimento econômico e social, da instituição de unidades de conservação e de **zonas especiais de interesse social**, das operações consorciadas e da regularização fundiária (FREITAS, 2007).

Para definir o tipo de uso, as leis de zoneamento dividem a cidade em setores definindo usos adequados, toleráveis e proibidos. O potencial construtivo é determinado em função da área do lote, sobre o qual, segundo seu zoneamento, são determinados o Coeficiente de Aproveitamento, a Taxa de Ocupação e o Gabarito, além dos afastamentos mínimos obrigatórios das divisas do lote.

O Coeficiente de Aproveitamento é a relação entre a área total construída e a área de um terreno, medindo o volume de construção que um terreno comporta. O pretexto para os diferentes coeficientes era a disponibilidade de infraestrutura instalada, porém em muitos casos, serviu a interesses imobiliários, multiplicando as possibilidades de retorno sobre extensas áreas nas cidades, ou abrindo novas áreas sobre terrenos rurais criando periferias. Segundo Villaça desenvolve-se nos anos 1990, em alguns órgãos municipais, a ideia de renovar

as leis de zoneamento, tentando eliminar seu tradicional elitismo. Propunha um zoneamento que correlacionasse a ocupação do solo urbano e a capacidade da sua infraestrutura, e criasse o coeficiente de aproveitamento igual a 1, que seria válido para toda a cidade, ou seja, o direito de construir seria igual no máximo a área do lote. Qualquer área construída adicional a essa seria objeto de concessão do poder público (VILLAÇA, 2012). Essa tese se difundiu pelo país e assustou evidentemente os interesses ligados a produção e comércio imobiliários. Temendo novos dispositivos contrários aos seus interesses, passaram a defender o Plano Diretor que contivesse apenas princípios e diretrizes gerais. Desta forma o coeficiente de aproveitamento é um dos poucos dispositivos autoaplicáveis que os interesses imobiliários toleram nos Planos Diretores, fora ele, apenas princípios gerais. Para Villaça, é o Plano Diretor inócuo e inútil (VILLAÇA, 2012).

A Taxa de Ocupação está diretamente relacionada a forma de ocupação do lote, determinando a projeção de construção sobre o mesmo. Seria um fator importante para a determinação da impermeabilização do solo urbano e afastamento entre construções visando a salubridade do ambiente construído, mas a fragilidade da sua presença nos planos diretores abriu inúmeras concessões. Junto com a taxa de ocupação, a quantidade máxima de pavimentos (gabarito) e os afastamentos agem da mesma forma no sentido de preservar a salubridade e paisagem urbana. Muitos Planos Diretores têm incorporados também índices de permeabilidade do solo, procurando garantir padrões mínimos especificamente para este fim.

Ao longo dos anos as possibilidades de acréscimo ao potencial construtivo sobre os lotes foram incrementadas pela adoção da figura do solo criado. Esta é uma figura jurídica inspirada na política urbana francesa, destinada a assegurar para o poder público a captação da valorização imobiliária decorrente de seus próprios investimentos. Porém, segundo Maricato (MARICATO, 2001) a realidade francesa é (ou era) diferente: o uso do solo é controlado pelo poder público, o mercado imobiliário capitalista domina a produção da cidade, há subsídios para que a população pobre tenha acesso ao mercado, a produção habitacional não lucrativa se faz em grande escala, e a infraestrutura urbana foi bastante expandida para assegurar o direito à moradia e a cidade, no período pós-guerra. Há

diferenças significativas que exigem cautela na transferência de instrumentos e modelos estrangeiros.

Maricato complementa que o exercício do poder de polícia urbanístico, ou seja, a fiscalização e o controle sobre o uso e ocupação do solo constituem um diferencial profundo entre as cidades do Primeiro Mundo e as cidades da América Latina, onde o controle se aplica apenas a uma parte da cidade: aquela que segue as leis urbanísticas.

Os Planos diretores não escaparam, de modo geral, de um destino tradicional: boas intenções deslocadas da sua implementação. Para Maricato (MARICATO, 2001), apensar das intenções modernizadoras, muitos dos Planos Diretores e das legislações de uso do solo contribuíram para restringir o acesso ao mercado imobiliário legal. O reflexo dos Planos aplicados a cidade hoje mostra um conjunto de obras que aparentemente não obedecem a plano nenhum. É necessário um Plano de Ação que inclua um plano de uso e ocupação do solo e oriente os investimentos públicos. Não interessa a denominação, se é um Plano Diretor ou Plano de Ação, o que importa é sua conceituação. Não interessa um plano normativo apenas, que se esgota na aprovação de uma lei (que muitas vezes perdura e se reflete no meio urbano por 10 anos ou mais), mas sim que ele seja comprometido com um processo, uma esfera de gestão democrática para corrigir seus rumos, uma esfera operativa, com investimentos definidos, com ações definidas e com fiscalização (MARICATO, 2001).

Desta forma, quando da revisão do PD de São Paulo, nota assinada por diversos urbanistas, entre eles Rolnik e Maricato, lança a pergunta: *“afinal, pra que serve um plano diretor? Se ninguém respeita...”* (Urbanistas pela Justiça Social, 2013). O argumento é de que a orientação dos gastos públicos e a lei de uso e ocupação do solo são, usualmente, mais determinantes dos rumos tomados pelas cidades, mas poucos desses instrumentos respeitam as definições do plano diretor. Eles defendem que a primeira função do plano diretor é a de dar sentido objetivo à função social da propriedade. A função social, tal como normalmente é colocada, é muito genérica.

Para Rolnik, é principalmente através do Plano Diretor de cada cidade que é possível inserir instrumentos urbanísticos que permitem ampliar o acesso à terra bem localizada para produção de moradia de baixa renda, efetivando os instrumentos do EC.

Desta forma, se poderia aumentar a capacidade do poder público de intervir sobre o uso, ocupação e a rentabilidade das terras urbanas, fazendo-se cumprir a função social da cidade e da propriedade, induzir a ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura, pressionar os proprietários que mantêm áreas vazias e ociosas a disponibilizá-las para realização de projetos de interesse social, e aumentar a oferta de terras e de imóveis visando a atender à demanda habitacional existente

A maioria dos municípios brasileiros que tinham a obrigação de elaborar seus Planos Diretores até outubro de 2006 (1.683), aprovaram seus Planos nas Câmaras Municipais e incorporaram os novos instrumentos, mas a grande maioria delegou a regulamentação para leis específicas. Segundo dados da Rede Planos Diretores Participativos, até meados de 2009, dos municípios obrigados, 71% elaboraram seus respectivos Planos Diretores. Ainda segundo esta pesquisa, cerca de 52% do total de municípios com Planos Diretores incluíram ZEIS em seus planos aprovados e 68% os instrumentos Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios. (ROLNIK, KLINTOWITZ, REIS, & BISCHOF, 2010)

Ainda que pesem diversas críticas sobre a aplicabilidade dos planos diretores, eles são a forma vigente e legal para o ordenamento urbano. Cardoso (2010) esclarece que, a este respeito, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 174, considera que o Poder Público, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento; em seu Capítulo II, Da Política Urbana, concede ao Município a competência de estabelecer o Plano Diretor. Apesar de ter a característica de um plano geral, o Plano Diretor – em razão do disposto no artigo 182, parágrafos 2º e 4º da Constituição – constitucionalmente definido como principal instrumento da política de desenvolvimento urbano, transformou-se no instrumento obrigatório para o Município ordenar a cidade, intervir na propriedade, seja ela pública ou privada, como meio de garantir a função social da cidade e da propriedade.

Cardoso complementa que o Plano Diretor é incumbido da tarefa de estabelecer normas imperativas aos agentes públicos e privados, metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a fim de alcançar os

objetivos desta política: garantir as condições dignas de vida urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade pública e privada. Diferente de outros planos, o Plano Diretor Municipal não é meramente indicativo para os particulares: é obrigatório para os proprietários de imóveis públicos e privados. Desta forma, uma grande inovação, trazida pelo EC é a exigência da gestão democrática que define como requisito dos Planos Diretores a participação dos cidadãos no seu processo de elaboração e assim na definição dos rumos da cidade, sob pena de improbidade administrativa dos gestores municipais. (CARDOSO, 2010)

Categorias Analíticas e Matriz de Planejamento Urbano

A partir da apresentação das questões relacionadas ao Planejamento Urbano e acesso à terra, partimos do princípio de que, de acordo com o artigo 182 da Constituição, **a política urbana é de responsabilidade do Poder Público municipal, o qual deverá executá-la conforme diretrizes gerais previstas, que foram consolidadas pelo Estatuto da Cidade.** O instrumento básico da política urbana é o Plano Diretor, que deve traçar suas diretrizes específicas, sempre respeitando aquelas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e a legislação competente. Também partindo da Política e Plano Nacional de Habitação temos que o Estatuto da Cidade, e a implementação de suas diretrizes via PD, é instrumento para a provisão de terras para produção de HIS.

O Estatuto da Cidade por sua vez estabelece as diretrizes gerais da política urbana, sistematizando um conjunto de instrumentos voltadas ao desenvolvimento dos espaços urbanos e urbanizáveis, ao mesmo tempo estabelecendo um sistema diretamente relacionado aos direitos fundamentais, em especial aqueles relacionados as questões fundiárias.

Outra condição inovadora é a necessidade do planejamento participativo. Desta forma, segundo Freitas, os Planos Diretores Municipais deixam de se constituir apenas em adaptações de modelos padronizados, tornando efetiva a função social da cidade: uma condição para auxiliar na inclusão social, na obtenção do direito à moradia e aos serviços urbanos e rurais, compartilhando o benefício coletivo por meio da democratização

de oportunidades e permitindo a participação de todos os segmentos da sociedade civil. (FREITAS, 2007)

Segundo Rolnik, os municípios, em sua grande maioria, elaboraram seus Planos Diretores, e, em grande número desses Planos, o tema da moradia e solo urbano e instrumentos de política fundiária estão presentes. Porém, ressalta que existem limitações e fragilidades destes processos de planejamento locais, sendo que os PDs foram elaborados em sua grande maioria sem referências ou marcos de planejamento regionais e muito menos ainda, nacional. A raiz deste problema reside no fato da limitação de uma ação exclusivamente focada no município, fruto mais das contingências do momento (prazo de 2006 definido pelo Estatuto da Cidade e a necessidade de que este não se transformasse imediatamente em “lei que não pega” antes mesmo de ser experimentado) do que propriamente de uma opção radicalmente descentralizadora (ROLNIK, CYBALISTA, & NAKANO, 2008).

Neste processo de adequação a nova legislação, em grande número de municípios, a elaboração dos Planos representou um processo coletivo de reconhecimento do território, de seus limites e vulnerabilidades físico-ambientais e dos interesses conflitantes que atuam sobre ele. Porém, em muitos casos, os processos participativos reduziram-se a encenações burocráticas “para cumprir a lei”, sem investimentos políticos por parte do governo ou da sociedade civil, onde dispositivos e normas que constam dos Planos Diretores Participativos constam apenas para cumprir obrigações da Constituição, do Estatuto da Cidade e das resoluções do Conselho Nacional das Cidades, e não refletem processos que efetivamente buscam aliar a política urbana e a habitacional, e interferir na oferta de terras para os mais pobres.

Particularmente, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), destaca Rolnik (2008), estão presentes em mais de 70% dos PDPs e podem abrir possibilidades para a regularização fundiária e melhoria das condições urbanísticas e habitacionais em favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos e conjuntos habitacionais populares existentes nas cidades do país. O combate aos vazios urbanos e imóveis ociosos, por meio da PEUC, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação, também podem abrir possibilidades para aproveitar as glebas, lotes e edifícios desocupados para a produção de moradias populares.

Caso os PDPs combinem esses instrumentos com ZEIS demarcadas nesses imóveis, são maiores as possibilidades de ampliação do acesso ao solo urbano para aquelas moradias. Complementa que a implementação desses instrumentos de política fundiária, que entrelaçam a política habitacional à política urbana, é um desafio tão grande ou maior do que a elaboração dos Planos Diretores Participativos e sua aprovação nas Câmaras Municipais. A consolidação desta política não se dá nos municípios sem a necessidade de transpor uma série de obstáculos, sobretudo as pressões constantes de interesses privados ligados ao processo de valorização da terra urbana sobre legislativos e prefeitura e à cultura política do acordo negociado fora de esfera pública.

Neste sentido, ainda que no Brasil, a legislação urbana sempre funcionou como instrumento que favorece a permanência do poder econômico, que existem leis que não se cumprem, ou que são válidas na prática só para alguns, a legislação é uma construção social e carrega conceitos debatidos pela sociedade. Desta forma, é necessário identificar as possibilidades que a legislação analisada estabelece na promoção de uma equidade social (SILVA J. M., 2010). Todos os obstáculos apresentados não significam necessariamente um cenário pessimista, pelo contrário, *“é exatamente porque agora temos, por um lado, abundância de créditos e subsídios para que estes possam chegar a rendas mais baixas e, por outro lado, processos sócio políticos que estabeleceram as bases para uma gestão territorial que hoje é possível se falar em política de acesso ao solo urbanizado para a maioria da população em muitas cidades do Brasil.”* (ROLNIK, CYBALISTA, & NAKANO, 2008)

Cabe retomar a questão dos processos de aprovação de projeto pelos órgãos municipais e os processos de licenciamento ambiental, conforme já levantado no PlanHab quando menciona a simplificação dos processos de aprovação de HIS. Estes processos de aprovação são caracterizados pela grande exigência de documentação e tramitação burocrática, fracionada em diversas etapas (análise; licença e aprovação; execução de loteamentos; construção e averbação da construção; instituição e especificação de condomínio; licenças ambientais RAP e RIMA; e registro de incorporação imobiliária), e são, de modo geral, dispendiosos, lentos e pouco transparentes. Segundo o PlanHab, há ainda uma carência de interlocução e articulação entre

setores, agências, conselhos e níveis da federação, dificultando o aprimoramento dessa questão. (Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010). Vale frisar que este item também cabe ser analisado na questão da política habitacional, do ponto de vista dos arranjos institucionais.

Para a construção da matriz de análise, acrescentando os elementos de Planejamento Urbano e Habitação de Interesse Social, acreditamos que embora sejam diversas as discussões sobre a questão da terra urbana, o Estatuto da Cidade pavimenta caminhos viáveis para a produção de HIS bem localizada, constituindo a base legal para tal. Sendo que a implementação dos instrumentos urbanísticos com foco na provisão de terras e produção de habitação do EC é necessária e efetivada através dos Planos Diretores Municipais, estes serão tomados para análise e composição da matriz. Consideramos ainda, no caso desta análise, a existência de um PD aprovados após a publicação do EC, do PNH e do PlanHab, estando desta forma sujeito as suas diretrizes.

Retomaremos brevemente os itens frisados para compor a matriz, agrupando-os conforme conveniência, delimitando o foco de análise que será utilizado:

Simplificação na Aprovação de Projetos destinados a HIS: será considerado se o PD prevê processos que simplifiquem, agilizem ou deem preferência para a aprovação de projetos voltados a HIS, sem perda da qualidade técnica da análise do objeto.

Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc): será considerada sua previsão no PD, e se em sua regulamentação existe incentivo de uso dos imóveis com a finalidade de produção de HIS.

Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo: será considerada sua previsão no PD, e se em sua regulamentação existe incentivo de uso dos imóveis ou destinação dos recursos aferidos específico para produção de HIS.

Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e Desapropriação: será considerada sua previsão no PD, e se em sua regulamentação existe indicação de sua aplicação com finalidade específica de produção de HIS, e a condição da localização de sua aplicação.

Dação em pagamento e Abandono: será considerada

sua previsão no PD, e se em sua regulamentação existe indicação de sua aplicação com finalidade específica de produção de HIS.

Direito de Preempção: será considerada sua previsão no PD, e se em sua regulamentação existe indicação de sua aplicação com finalidade específica de produção de HIS, e a condição da localização de sua aplicação.

Concessão de Direito Real de Uso – CDRU: será considerada sua previsão no PD, e se em sua regulamentação existe indicação de sua aplicação com finalidade específica de produção de HIS.

Consórcio Imobiliário: será considerada sua previsão no PD, e se em sua regulamentação existe incentivo de sua utilização com finalidade específica de produção de HIS.

Operações urbanas consorciadas: será considerada sua previsão no PD, e se em sua regulamentação existe incentivo de sua utilização com finalidade específica de produção de HIS, ou mesmo obrigatoriedade de destinação de fração mínima de área para HIS.

Outorga onerosa do direito de construir: será considerada sua previsão no PD, e se em sua regulamentação existe incentivo adicional, ou desconto no valor da outorga, no caso de uso dos imóveis para produção de HIS. Neste item cabe analisar ainda se existe destinação dos recursos aferidos para composição de um Fundo Municipal de HIS, permitindo que os recursos sejam investidos em áreas carentes.

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): Para esta análise serão consideradas a existência e a forma de previsão de ZEIS de vazios, seus critérios de localização e demarcação nos mapas e sua regulamentação urbanística (se consiste de incentivos ou não), adequada a produção de HIS de qualidade, bem localizada e adequada ao déficit existente e projetado, conforme diagnóstico do município.

Achamos por conveniente criar um último item, que embora não previsto no EC, é de extrema relevância para a produção de HIS, e já aplicado em diversos países, o qual chamaremos de **Produção Compulsória de HIS**. Para delimitar este item, acrescentaremos aqui dois exemplos de experiências alternativas e bem-sucedidas de incentivo à produção de HIS, dentro das políticas urbanas, de projetos de expansão urbana e operações urbanas consorciadas.

O Plano de Ordenamento Territorial de Bogotá, na Colômbia, aprovado em 2000 e revisado em 2003, inclui um mecanismo que obriga qualquer expansão urbana da cidade a ser precedida de um plano parcial – em que obrigatoriamente ficam estabelecidas e traçadas as vias principais, parques, áreas protegidas e áreas de equipamentos, além de destinar 30% dos terrenos para habitação popular. Os custos de implantação destes planos – incluindo ruas, praças, equipamentos, etc. – são repartidos entre o poder público e os promotores privados. Na discussão de sua revisão, uma das novidades da proposta é que ela estende a obrigação de ceder 30% dos terrenos para moradia de interesse social a todo e qualquer empreendimento, e não apenas nas áreas de expansão urbana (ROLNIK, Lições de Bogotá para a revisão do Plano Diretor de São Paulo, 2013).

Em toda a França, hoje, é obrigatório que qualquer lançamento imobiliário residencial contenha pelo menos 25% de habitação social. Para viabilizar os empreendimentos, os promotores imobiliários privados se associam aos chamados "*baillieurs sociaux*", entidades encarregadas da produção de habitação social que recebem subsídios para essa finalidade. Segundo a lei em vigor, municípios que não adotam o percentual exigido podem cumprir a lei se associando a outros, que recebem seus percentuais. Dessa experiência francesa, podemos tirar três lições importantes para os desafios de nossa política habitacional: em primeiro lugar, o percentual obrigatório de Habitação de Interesse Social (HIS) em cada empreendimento – presente também em outros países, como Grã-Bretanha, Holanda, em alguns estados do Canadá, por exemplo, é um instrumento importantíssimo de disponibilização de terra para HIS e também de promoção de mistura social no território. Em segundo lugar, a ideia de um planejamento não só de metas quantitativas de produção de habitação, mas também de sua distribuição no território. E, finalmente, a escala de planejamento dessa oferta (intermunicipal, o que é absolutamente óbvio em regiões metropolitanas) e sua relação com a oferta de transporte e de equipamentos públicos. Em tempo: aqui, lançam-se as metas quantitativas e disponibilizam-se os recursos subsidiados para isso e promotores privados, públicos e movimentos organizados em cooperativas saem correndo em busca de terrenos "que fecham a conta". A produção voltada para a faixa de maior renda fica com os

melhores terrenos, a de baixa renda com as "sobras", criando enormes guetos de moradia sem cidade que acabam definindo o futuro de regiões inteiras... (ROLNIK, Paris cria órgão metropolitano de habitação: temos algo, 2013)

Para análise deste item, que extrapola o campo dos incentivos, será considerada a existência de alguma obrigatoriedade de produção de HIS por parte de promotores privados quando da aprovação de projeto de outra natureza, e a forma como se apresenta no plano diretor.

A seguir o resumo parcial da matriz de análise, com a indicação das questões a serem aprofundadas ou verificadas.

Tabela 3 - Construção da Matriz de Análise (Parcial 2)

QUADRO DE ANÁLISE PRODUÇÃO HIS	
Política Habitacional	
<p><i>Eixo Financiamento e Subsídio:</i> _Articulação com os mecanismos de Financiamento e Subsídio; _Previsão de um Fundo Municipal de Financiamento e Subsídio; <i>Eixo Arranjos Institucionais:</i> _Existência de uma estrutura local própria voltada a HIS; _Existência de articulação Inter setorial em nível local com vista a articulação das políticas e a simplificação na aprovação de projetos destinados a HIS;</p>	<p>_ ver subtítulo <i>Cadeia Produtiva da Habitação</i></p>

Planejamento Urbano voltado a HIS	
<p><i>Eixo Estratégias Urbanas e Fundiárias:</i></p> <p>_Simplificação na Aprovação de Projetos destinados a HIS;</p> <p>_Previsão de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc);</p> <p>_Previsão de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo;</p> <p>_Previsão de Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e Desapropriação;</p> <p>_Previsão de Dação em pagamento e Abandono;</p> <p>_Previsão de Direito de Preempção;</p> <p>_Previsão de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU;</p> <p>_Previsão de Consórcio Imobiliário;</p> <p>_Previsão de Operações urbanas consorciadas;</p> <p>_Previsão de Outorga onerosa do direito de construir;</p> <p>_Previsão de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);</p> <p>_Previsão de Produção Compulsória de HIS;</p>	<p><i>_ver subtítulo Qualidade e Sustentabilidade em HIS</i></p>
Cadeia Produtiva da Habitação	
<p><i>Eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil</i></p> <p><i>Eixo Financiamento e Subsídio</i></p>	<p><i>_ ver subtítulo Cadeia Produtiva da Habitação _ver subtítulo Qualidade e Sustentabilidade em HIS</i></p>
Qualidade e Sustentabilidade na Produção de HIS	
<p><i>Eixo Estratégias Urbanas e Fundiárias</i></p> <p><i>Eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil</i></p>	<p><i>_ ver subtítulo Cadeia Produtiva da Habitação _ver subtítulo Qualidade e Sustentabilidade em HIS</i></p>

Fonte: elaboração pelo autor

CAPÍTULO 3 - CADEIA PRODUTIVA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A lógica por trás da construção, e a importância do elemento financeiro, já foram discutidos anteriormente na descrição da Política Habitacional. Da mesma forma, já foi colocado que quando da ausência de políticas públicas consistentes, é relegada a iniciativa privada grande parte das decisões, o que não é um fenômeno restrito ao Brasil.

A partir da década de 70, na fase de expansão financeira do sistema mundial, a crise fiscal e a insuficiência dos fundos administrados pelos Estados mundo afora esvaziaram a sustentação das políticas de bem-estar social, deslocando para o mercado o atendimento das necessidades básicas da classe trabalhadora.

As profundas transformações do padrão de acumulação capitalista nas últimas décadas, e a disseminação das finanças como matriz de organização da riqueza em escala mundial impuseram uma nova racionalidade ao desenho institucional das políticas públicas, tanto nos países do centro quanto nos países subdesenvolvidos. A crise fiscal do Estado, associada à reestruturação da apropriação do excedente no sistema mundial, implicou uma inflexão substantiva na trajetória de reconhecimento de direitos e na oferta estatal de bens e serviços públicos. A política habitacional, como política pública voltada à efetivação do direito à moradia, não escapou deste movimento. Inicialmente compreendida como uma política de bem-estar, a provisão habitacional migrou paulatinamente do discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, articulando-se de maneira inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital, especialmente nos Estados Unidos da América. (ROYER, 2009)

Durante a ditadura, as dificuldades da gestão democrática eram maiores, e iniciativas para a elaboração de propostas alternativas que caminhavam nesse sentido foram abortadas. Para Maricato a primeira e mais óbvia destas limitações está na impossibilidade de tomar o ambiente construído independente da sociedade que o constrói e ocupa. O ambiente construído reflete as relações sociais e participa ativamente na sua reprodução, é objeto e agente de premências e mudanças sociais. *“Não existe*

transformação social sem a participação do espaço, e não existe a transformação do espaço sem a transformação social” (VILLAÇA, 2012)

No Brasil, o final da década de 80 foi marcado pela redemocratização e a nova constituição, enquanto a década de 90 consolidou a abertura e a estabilidade econômica, trazendo mudanças profundas no sistema produtivo e, conseqüentemente, na produção do espaço urbano. Dentre os questionamentos que Maricato (2001) coloca frente a construção de propostas urbanísticas democráticas, após o fim da ditadura, destacamos: *“como enfrentar o mercado imobiliário altamente especulativo e excludente? (...) Como fazer, objetivamente, o controle do uso do solo (um dos setores mais corruptos das gestões municipais) protegendo áreas ambientalmente frágeis e assegurando a ampliação da oferta de moradias sociais? (...) Quais são os padrões mínimos para o conforto domiciliar, a circulação viária e de pedestres, as áreas públicas, a coleta de lixo, o saneamento e sua manutenção?”*. Maricato destaca ainda que as respostas a esses questionamentos não serão encontradas nas propostas implantadas no Primeiro Mundo, uma vez que lá não existe este tipo de desafio, decorrente de um processo de urbanização avassalador e recente. (MARICATO, 2001)

A racionalidade das novas arquiteturas de financiamento imobiliário no Brasil reproduz, em especial, as possibilidades de manipulação do sistema de crédito a serviço da acumulação de capital e da redistribuição da riqueza e da renda aos grupos de maior poder aquisitivo. Estas novas arquiteturas de financiamento da habitação não se firmam como sistemas de promoção de direitos sociais. Muito pelo contrário: reduzem o direito à moradia ao acesso privado a uma mercadoria livremente negociada no mercado. Neste sentido, expressam claramente aquela tendência à mercadificação e elegem o mercado como o grande protagonista na promoção das políticas do setor. A redução do direito à moradia à simples garantia do acesso privado a uma mercadoria faz do crédito o principal instrumento na execução das políticas habitacionais, circunscrevendo a questão política à definição dos limites do subsídio estatal aos financiamentos tomados pelos mutuários. O cidadão beneficiário de um direito transforma-se em um cliente do sistema bancário, incluído ou excluído das modalidades de financiamento. (ROYER, 2009)

Segundo Royer, é em um país caracterizado pela enorme desigualdade social, marcado pela injustiça social visível na distribuição de renda, quase totalmente urbanizado, com aproximadamente 90% de um déficit habitacional de 6 milhões de unidades concentrado nas faixas de renda até 3 salários mínimos, que essa agenda neo-institucionalista visa se implementar. O enorme descompasso entre o discurso e a prática dessa agenda torna-se evidente, já que para as organizações orientadas para o mercado, o problema habitacional não é exatamente uma questão de direito social, mas sim um problema de crédito, de renda, enfim, um problema individual do cidadão consumidor. Neste modelo, inverte-se a relação de instrumentalidade anteriormente existente entre o financeiro e o produtivo, de modo que o primeiro deixa de ser enfocado como um meio para a viabilização do segundo, tornando-se o ponto de chegada da política habitacional.

Por outro lado, conforme Abramo, o mercado imobiliário é o principal vetor de estruturação do uso residencial do solo formal das grandes cidades latino-americanas, e este mercado está altamente segmentado em termos de capacidade de compra da demanda. Uma estrutura de oferta residencial segmentada em termos socioeconômicos promove uma estrutura espacial segmentada em termos sócio espaciais. Abramo alerta para os riscos do retorno do mercado como principal mecanismo de coordenação coletiva do uso do solo urbano, não havendo dúvidas de que numa cidade com uma forma “*com-fusa*” do uso do solo, as exigências de coordenação e de controle público da liberdade de mercado são imprescindíveis para torná-la mais igualitária e mais justa do ponto de vista do acesso e da distribuição da riqueza urbana. Perante o poder da “*mão inoxidável do mercado*”, existe a necessidade da ação pública de coordenação do uso do solo urbano. (ABRAMO, 2007)

Para a construção de alternativas sobre esta dinâmica é importante entender os instrumentos disponíveis e as principais políticas que orientam a cadeia produtiva habitacional. A lógica que se pretende reverter é a de que o mercado e o capital econômico orientam as políticas, ao invés de as políticas orientarem o mercado. Neste sentido, o Estatuto da Cidade, seguido da Política e Plano Nacional de Habitação procuram estabelecer diretrizes para a atuação do mercado na produção do espaço urbano e de habitação. Porém somente o discurso

teórico é insuficiente. A regulação legal via Planos Diretores Municipais é fundamental, mas os mesmos também devem ter caráter proativo no ordenamento do espaço utilizando o potencial construtivo do mercado. O vício dos Planos Diretores regulatórios e normativos generalistas, que mais validam o existente do que orientam o futuro, deve dar lugar aos Planos Participativos e, sobretudo inclusivos, que sejam dinâmicos tanto quanto é o próprio organismo da cidade.

Mercado Formal de Habitação

A cadeia produtiva de habitação submete-se as lógicas econômicas e capitalistas, uma vez que as incorporadoras e promotores privados se estruturam em função disso. Dentro desta perspectiva, cabe uma breve análise da situação de mercado e escala desta produção.

Com relação à produção imobiliária formal, desde 2000 a participação do segmento da construção civil na formação do PIB nacional vem se situando na faixa dos 5%, sendo que as edificações residenciais representam cerca de 50% do segmento, correspondendo a pouco menos de 20% do conjunto de todas as atividades da indústria de construção (Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010).

Conforme dados do Boletim Estatístico CBIC, de novembro de 2014, podemos verificar a manutenção desta participação, sendo que em 2013 a participação do segmento de construção civil ficou em torno de 5,4%, com crescimento interno bruto do segmento da ordem de 1,6%, representando mais de 220 bilhões de reais. Os dados também revelam que nos últimos 2 anos, somente com recursos do FGTS destinados à habitação, os investimentos superaram os 40 bilhões anuais, com uma média de 460 mil unidades anuais contratadas, atingindo patamares nunca antes vistos. Somente as unidades contratadas com recursos do FGTS superaram o total de unidades produzidas anualmente pela soma de todas as políticas anteriores, exceto entre os anos de 1980 e 1982, quando o total de unidades contratadas chegou a quase 630 mil no ano de 1980 (CBIC, 2015).

Dentro do Programa Minha casa Minha Vida, conforme o 11º balanço do PAC2 que traz os dados de 2011 a 2014, foram contratadas 3,7 milhões de moradias na primeira etapa (98,8%

da meta), e 2,7 milhões na segunda etapa, com um total de 1,87 milhões de moradias entregues. (BRASIL, PAC2 - 11º Balanço 2011-2014, 2014)

Segundo o PlanHab, em 2010 o setor era formado por 109,1 mil empresas formais de construção, sendo que as de grande porte constituem a minoria numérica, mas respondem pela maior parte da produção do setor, enquanto as empresas de pequeno porte, com até quatro pessoas ocupadas, representam 73% do total, embora ocupem apenas 16,4% da mão-de-obra e sejam responsáveis por menos de 11% do valor das obras e serviços. Neste contexto as cooperativas habitacionais têm papel importante como agentes de produção formal da moradia, por representarem uma forma de adquirir um imóvel a preços inferiores aos do mercado, com redução estimada entre 30 e 40%, ampliando o acesso à moradia. Por ser uma forma mais barata de provisão, embora também mais arriscada (administração da carteira e impacto da inadimplência), tem atendido às faixas de renda média e média baixa.

Ainda conforme o PlanHab, muitos são os fatores que têm contribuído para a retomada e expansão da construção no país, como o cenário de estabilidade econômica, a maior oferta de crédito, a redução das taxas de juros, o aumento dos prazos de financiamento, as parcerias de bancos e construtoras para o financiamento direto na planta, a liberação para que os bancos privados também operem os recursos do FGTS, a melhoria nos níveis de renda e empregabilidade e as mudanças do marco regulatório. Porém o PlanHab também ressalta que apesar do incremento considerável em termos quantitativos na produção habitacional, o mercado continua focado nos segmentos médios e alto. Ainda assim, começa a ser observada uma mudança de foco do mercado imobiliário para os segmentos de renda mais baixos. O volume expressivo da demanda das classes de renda mais baixa, a renda real em crescimento, refletida na migração de elevado número de famílias das classes D e E do consumo para a classe C, além da maior acessibilidade ao crédito podem ser elementos estratégicos para esta alteração. (Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010)

Porém a expansão do mercado e a retomada de uma política de financiamento de porte também traz ônus ao processo. Segundo Mendonça e Sachsida, de janeiro de 2010 a março de 2012, houve uma variação de 43% no preço médio de

venda dos imóveis em todo o Brasil. A pressão é ainda maior nas regiões metropolitanas. No Rio de Janeiro e em São Paulo, por exemplo, o preço de venda dos imóveis teve variação, entre janeiro de 2008 a março de 2012, de 168% e 132%, respectivamente. Concomitantemente, ocorreu um vigoroso aumento do estoque de crédito imobiliário, que mostrou variação de 130% em termos reais no mesmo período.

Os motivos apontados para este fenômeno são os mesmos utilizados para glorificar as qualidades da retomada dos investimentos em habitação: a estabilidade de preços, a queda na taxa de juros e a expansão do crédito direcionado e dos programas de obras públicas. Com a inflação controlada, a economia pode sentir os efeitos benéficos da estabilização. A queda da taxa de juros, por sua vez, diminui o custo do financiamento, fator fundamental neste mercado, tendo em vista que grande parte das transações imobiliárias é levada a cabo com financiamentos de longo prazo. Também deve-se ressaltar que o crescimento da economia, com o consequente aquecimento do mercado de trabalho, elevou a renda do trabalhador, facilitando seu acesso ao mercado imobiliário. (MENDONÇA & SACHSIDA, 2012)

Projeto, Eficiência e Viabilidade

A moradia é entendida pela PNH como um direito individual e coletivo a ser alcançado pela universalização do acesso a unidades com padrão digno, de modo que sejam garantidas condições de habitabilidade em áreas com infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais. Já a questão habitacional é entendida como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável para a regulação urbana e do mercado imobiliário, e para a provisão da moradia e a regularização de assentamentos precários. Deve, portanto, ser uma política pactuada com a sociedade e que extrapole as gestões governamentais, contando com a participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos. (Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010).

O mercado imobiliário e os Empreendedores da Construção Civil são um segmento fundamental na produção

habitacional. **A dinâmica de produção de habitação está, segundo Lucini, dividida em 3 fatores: 1. A questão da propriedade da terra, sua possibilidade de renda e valor, através da localização e edificabilidade; 2. A ocupação da terra e o uso; 3. Os fatores financeiros e produtivos que a viabilizam.** Estes três fatores definem o tipo e inserção tanto no espaço quanto no mercado (LUCINI, 2003). O primeiro destes fatores está diretamente vinculado aos outros dois, que por sua vez podem ser regrados por políticas de regulamentação sobre a terra (2) e políticas econômicas (3), ambas sob a responsabilidade do Estado.

Diversos fatores influenciam na viabilidade econômica de um edifício. Na sua relação com o entorno, Lucini cita a otimização da densidade urbana e infraestrutura e otimização do aproveitamento do sistema viário. No que tange ao edifício e o lote, são importantes para o autor uma concentração de espaços abertos, racionalidade de implantação de estacionamentos, adaptação à morfologia do terreno, capacidade volumétrica do conjunto e do edifício, além da relação entre áreas totais construídas e áreas úteis.

Atualmente um dos métodos mais difundidos para verificação de viabilidade econômica de um empreendimento é o da Relação entre a Área Privativa Total e a Área Equivalente de Construção. Este é o principal indicador para o empreendedor, uma vez que reflete percentualmente a relação entre a área comercializável e a área que reflete no custo de construção, sendo que a rentabilidade potencial do empreendimento depende primariamente desta relação. Juntamente com outros parâmetros, este índice é o ponto de partida da análise de viabilidade. Segundo Ramos e Cardoso, dispor de ferramentas já na fase de análise preliminar é fundamental por dois aspectos principais. Em primeiro lugar por ser na fase inicial onde há maior margem para atuação, realizando ajustes e modificações ou até mesmo à adoção de um novo modelo completamente diferente. Em segundo lugar, porque todas as melhorias possíveis de serem obtidas no decorrer do processo, nas diversas fases seguintes, tais como concepção, coordenação e gerenciamento dos projetos complementares e gestão da obra, estão diretamente relacionadas, e principalmente condicionadas, pelo projeto arquitetônico (RAMOS & CARDOSO, 2003).

A atividade de empreender em construção civil pode ser,

para Ramos e Cardoso, resumida basicamente em três principais fases que se completam e interagem: 1ª Fase: Análise da Viabilidade Estática do Empreendimento, que é altamente induzida pela concepção do Projeto Arquitetônico; 2ª Fase: Análise de Viabilidade Dinâmica e Riscos, que depende da projeção de cenários e da utilização de técnicas para análises econômicas e financeiras; 3ª Fase: Gestão de Processos, que seria a fase referente a construção, tanto no que se refere a execução, compatibilização e coordenação dos projetos complementares, quanto aos processos administrativos e gerenciais da obra em si (RAMOS & CARDOSO, 2003).

Desta forma, a composição dos custos de uma unidade habitacional enfrenta primeiramente o desafio do custo da localização, num cenário de áreas cada vez mais escassas nos centros urbanos, e no caso da habitação, a concorrência com os empreendimentos comerciais. O segundo desafio é o da viabilidade da obra em si, onde o total de área comercializável (privativa) deve cobrir os custos totais da obra, incluindo áreas comuns, de lazer, garagens, etc, e muitas vezes, os custos de adequação da infraestrutura urbana insuficiente, como estações de tratamento de esgotos próprias, pavimentação de vias, reforço da rede elétrica e de água, etc. Vale salientar que estes dois primeiros desafios são diretamente influenciados pelo potencial de construção que o lote oferece, ditado pela legislação vigente sobre a área. Um maior potencial sobre determinada área aumenta o rateio das despesas comuns, como o custo da terra, de infraestrutura e de áreas comuns. O terceiro desafio é inerente ao custo do risco envolvido na comercialização, sujeito aos movimentos do mercado. A soma destes fatores, adicionados ao lucro ou especulação envolvidos na operação constitui o valor de venda da unidade.

É na fase de “Análise de Viabilidade Estática”, ou Prospecção, que se têm a maior variedade de escolhas possíveis para a viabilização do empreendimento, e onde a legislação atua mais diretamente sobre estas escolhas, bem como sobre a própria definição do produto. Nesta fase são definidos a Tipologia, Uso, Produto e Padrão, restritos por imposições de implantação, ocupação e potenciais dados pela legislação. A convergência das expectativas do mercado quanto ao produto e o potencial oferecido pela legislação resultam num quadro de área construída e quantidade de unidades comercializáveis. É o

primeiro dado econômico real sobre o potencial do lote, que servirá de base para a verificação da viabilidade em função do custo da terra. O resultado desta fase é normalmente um estudo de massas e um quadro de áreas, verificando a adequação numérica e gráfica aos potenciais e ao lote. É a constatação do quanto se pode produzir e lucrar sobre a terra para justificar o investimento ou redefinir o modelo.

Constatada a viabilidade, as fases subseqüentes visam sempre ajustes de modo a validar o modelo, são influenciadas por fatores externos e específicos para cada caso. A fase de “Análise de Viabilidade Dinâmica e Riscos” consiste na adequação do produto em função de dados externos mais precisos, como uma pesquisa de mercado por exemplo. Pequenos ajustes de área, padrão e estéticos são possíveis, mas uma alteração de áreas considerável ou de uso levaria o estudo novamente para a fase inicial de viabilidade, sendo tratado como um novo projeto. Nesta fase de adequação o projeto arquitetônico transforma dados numéricos de áreas em desenhos que atendam requisições quanto ao conforto das unidades, salubridade, estrutura, segurança, etc. É onde o projeto ganha importância como ferramenta de subsídio a tomada de decisões visando a construção. O próprio mercado como fator externo, a concorrência e a oferta de financiamento influenciam o modelo, como por exemplo, uma situação de déficit habitacional em determinada faixa de renda e a vasta oferta de financiamento seriam um fator que nesta fase, diminuiriam os riscos de comercialização.

A terceira fase, de Gestão de Processos, é a efetivação e consolidação do projeto, menos flexível, onde ajustes de rota podem implicar em prejuízos para a obra. A economia no processo consiste em tomar as decisões na hora certa. Destacam-se como ponto positivo nesta fase as exigências dos órgãos financiadores, como a Caixa Econômica Federal, quanto a organização e transparência para fins de fiscalização, e também de projetos executivos mais precisos e compatibilizados. A compatibilização de projetos é hoje essencial para as construtoras atingirem metas de redução de custos em obra, sobretudo para empreendimentos populares onde a margem de lucro é menor e a escala maior.

O fluxograma a seguir apresenta as fases da concepção e a variabilidade de decisões em cada uma delas:

Tabela 4 - Fases, Produtos e Decisões na concepção de empreendimento

FASE	=PRODUTO	DECISÕES
0 – Prospecção de Terreno/Área		
1 – Prospecção/ Viabilidade Estática	ESTUDO DE MASSA QUADRO DE ÁREAS ESTUDO PRELIMINAR	GRANDE FLEXIBILIDADE: Tipologia Uso Produto/Padrão Implantação Áreas/Quantidade
 VIÁVEL? SIM NÃO		
2 – Desenvolvimento/ Viabilidade Dinâmica	PROJETO ARQUITETÔNICO PROJETO LEGAL PROJETOS COMPLEMENTARES	MÉDIA FLEXIBILIDADE: Pequenos ajustes de Área Sistema Construtivo Produto/Padrão Estética Materiais/Acabamentos
 VIÁVEL? SIM NÃO	PESQUISA DE MERCADO FINANCIAMENTO	
3 – Gestão de Processos	OBRA COMERCIALIZAÇÃO	POUCA FLEXIBILIDADE: Ajustes necessários devido a compatibilização Ajuste de situações não previstas em projeto Materiais/Acabamentos

Fonte: elaborado pelo autor.

Desta forma, podemos observar que se concentram na fase de análise de viabilidade, onde as decisões cruciais são tomadas, o ponto onde legislação pode atuar mais drasticamente nos resultados de viabilidade, incluído aqui o custo da localização. A manipulação dos coeficientes típicos presentes na maioria dos Planos Diretores poderia melhorar a eficiência dos empreendimentos destinados a HIS, diferenciando-os e tornando-os atraentes em relação a outros produtos.

Dentre os itens comuns nos planos diretores, regulamentados através da lei de zoneamento e espacializados através dos seus respectivos mapas, destacamos os que **mais impactam no potencial construtivo e consequente viabilidade do empreendimento**:

Usos: disciplina os usos adequados, tolerados ou com restrições e proibidos em determinado zoneamento. Ao mesmo tempo que pode restringir determinados usos, pode incentivar ou obrigar usos específicos, condicionados ou utilização mista. Pode condicionar determinados usos a estudos complementares ao

projeto, como Estudo de Impacto Ambiental ou Estudo de Impacto de Vizinhança.

Coefficiente de Aproveitamento (CA): relação entre a área total construída e a área de um terreno, medindo o volume de construção que um terreno comporta. É comum que os planos diretores classifiquem diversas áreas como “não computáveis”, como varandas, pavimentos áticos ou em pilotis, sótãos, mezaninos, garagens, etc, tomando-os como áreas “não-úteis” ou complementares a execução do uso principal, o que se torna uma brecha conveniente para o mercado potencializar o uso do lote, enquanto reduz o controle público sobre o objeto final. Esta prática favorece muitas vezes a utilização do lote em níveis acima do pretendido para a área, em uma espécie de utilização irregular legalizada.

Taxa de Ocupação (TO): está diretamente relacionada a forma de ocupação do lote, determinando a projeção de construção sobre o mesmo. É um fator determinante da impermeabilização do solo urbano e afastamento entre construções visando a salubridade do ambiente construído. Porém da mesma forma como no CA, em geral os PDs abrem inúmeras concessões de áreas não computáveis para efeito de determinação da TO, como taxas diferenciadas para embasamentos e subsolos (que podem ter sua validade nos centros urbanos do ponto de vista do adensamento porém são catastróficos no sentido da impermeabilização do solo), desconsideração de varandas, piscinas, telheiros, etc.

Gabarito: é a quantidade máxima de pavimentos. Visam em conjunto com os afastamentos e a taxa de ocupação agirem no sentido de preservar a salubridade e paisagem urbana. Em muitos planos ocorre também a desconsideração de pavimentos aflorados (acima dos subsolos) como computáveis, a exemplo de áticos, pilotis e pavimentos garagem, favorecendo um incremento na altura e potencializando o uso. É um item que vem sendo aos poucos abandonado, sendo substituído por valores de altura máxima da edificação.

Afastamentos: normalmente divididos entre afastamentos frontais, laterais e fundos. Os afastamentos frontais são determinados em primeiro lugar pela validação do alinhamento do terreno, que em casos de alargamentos viários previstos no PD, pode implicar uma perda de área do terreno. A partir do alinhamento definitivo, são aplicados afastamentos mínimos para

a edificação. Os afastamentos laterais e de fundos normalmente estão relacionados à altura das edificações, sendo uma fração proporcional à altura, precedidos de um mínimo. É comum que o embasamento das edificações seja dispensado de afastamentos laterais e de fundos, sobretudo em áreas centrais.

Quanto ao projeto das edificações, diversos são os itens inerentes ao mesmo que podem refletir na eficiência, mas poucos refletem tão drasticamente na produção dos resultados quando os índices urbanos mencionados. Além disso, as decisões ou soluções de projeto em termos de desenho, técnica, método construtivo e tecnologias incorporadas são infinitas, enquanto o total de área construída, ocupação ou quantidade de unidades possível possui máximos (e por vezes mínimas) estabelecidos por lei. Entre os princípios de eficiência de projeto, Mascaró destaca, por exemplo, que a geometria do projeto é uma das mais importantes condicionantes do custo das edificações: “a cada traço um custo”. Segundo Mascaró, 75% do custo seria impactado pela geometria do projeto da edificação, e apenas 25% diretamente pelo valor do CUB (MASCARÓ). Acrescenta ainda que a economia na construção é impactada pelo tamanho, altura, forma e compacidade. Porém, como já ressaltamos, são infinitas as possibilidades, e nos interessa entender como a legislação impacta sobre o projeto.

Uma parcela do mercado defende que o PD além de disciplinador cria *“ônus aos empreendedores, mas que irão afetar somente os moradores, por implicar na formação dos preços da oferta”* (LIMA Jr, 2014). A pressão para equacionar o resultado financeiro do custo final da unidade, adequada a seu público alvo, implica numa redução do tamanho das unidades, uma vez que atingido o limite da ocupação permitido por lei não existe alternativa a não ser maximizar a produção, enxugar o custo e aumentar a diluição do custo da terra. Não raro, ocorre o caminho inverso, de elevar o padrão do empreendimento agregando fachadas e áreas de lazer atraentes, ou pequenos “diferenciais”, em geral sem aumentar a área das unidades, para atingir um público de maior renda, que possa pagar o custo da terra e “fechar a conta”.

Além dos instrumentos do PD relativos a terra e a produção sobre ela, são pertinentes ao item projeto e eficiência, com foco na viabilidade, a questão dos requisitos mínimos de empreendimentos e áreas mínimas de ambientes, presentes na

legislação municipal. Este conceito será também aprofundado no capítulo Qualidade e Sustentabilidade, porém cabe aqui uma abordagem sob o ponto de vista do seu impacto na cadeia produtiva.

Estes requisitos aparecem normalmente como referência para padrões mínimos das edificações, e podemos dividir os mesmos em requisitos dimensionais e requisitos técnicos, e transversal a estes, requisitos de qualidade e sustentabilidade.

Embora não exista um padrão ou legislação, sobre qual seria o mínimo e qual o máximo que o PD ou Código de Obras Municipal (CO) deva interferir sobre estes requisitos, pontuamos aqui os mais comuns e relevantes, em função da relevância do seu **impacto sobre os projetos e, conseqüentemente, sobre seu custo:**

Requisitos Dimensionais:

Ambientes mínimos: no caso de empreendimento multifamiliar, por exemplo, a necessidade de guarita, zeladoria, área comum de lazer, etc.;

Quantidade, área e dimensão mínima de ambientes: em alguns casos é colocada a necessidade de quantidade mínima de ambientes com funções independentes, e em geral, a área, a largura e a altura mínima de cada um. São raros os casos em que o PD requer um layout ou mobiliário mínimo para os ambientes, ou se baseia neste princípio para determinar sua área ou dimensão mínima;

Área mínima de iluminação e ventilação dos ambientes: a necessidade mínima de área das esquadrias iluminantes e ventilantes para garantir a salubridade dos ambientes, ou a possibilidade ou não de utilização de meios mecânicos.

Quantidade de vagas de estacionamento: quantidade mínima (ou máxima) de vagas de automóveis, motos ou bicicletas por unidade, além de necessidade de vagas para visitantes ou para Portadores de Necessidades Especiais;

Acessibilidade: em muitos casos o atendimento a este item remete ao atendimento da NBR9050, que normatiza a “Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos”, existindo ainda leis e decretos complementares em nível federal regulamentando as

necessidades mínimas de atendimento. Como a legislação ainda se encontra fracionada, é importante que, no mínimo, a definição da quantidade de unidades e vagas de estacionamento destinadas a PNE, bem como a definição das necessidades de acessibilidade estejam presentes no PD.

Requisitos Técnicos:

Quanto aos requisitos técnicos, mencionaremos apenas os mais comuns para referência, uma vez que sua aplicação é, na maioria dos casos, disciplinada por normas específicas, permitindo pouca ou nenhuma flexibilização em função de aspectos técnicos ou de segurança relacionados aos mesmos.

Paredes e Coberturas: alguns planos regulamentam a largura mínima de paredes internas, externas e entre unidades, bem como as coberturas, visando a manutenção de níveis de conforto. Dada a grande variedade de materiais hoje disponíveis, e a publicação de normas técnicas de Conforto Ambiental (NBR15575), é um requisito cada vez menos utilizado, sendo substituído pela menção a necessidade de atendimento as normas ou padrões técnicos mínimos.

Circulações Horizontais e Verticais: em geral definindo uma largura mínima em função da distância de caminhamento as saídas, relacionado em grande parte as normas relativas as rotas de fuga das legislações preventivas de incêndio.

Elevadores: em geral é definido uma quantidade máxima de pavimentos (em geral 4) a partir da qual existe a necessidade de elevador, e dependendo da altura e população (baseado na quantidade de unidades e cálculo de tráfego), a quantidade, dimensão e velocidade de cada elevador.

Reservatórios: disciplina a capacidade dos reservatórios de água e reserva técnica de incêndio, superior e inferior, baseado na população e consumo diário.

Coleta de Resíduos Sólidos: disciplina a forma de coleta e disposição de resíduos sólidos, bem como o dimensionamento da mesma, baseada na capacidade da infraestrutura pública.

Tratamento de Esgotos: é definido o critério de análise e a necessidade ou não de Estação de Tratamento de Esgotos própria, baseada na capacidade da infraestrutura pública.

Requisitos de Qualidade e Sustentabilidade:

Embora mais adiante estes itens serão discutidos sob o ponto de vista da qualidade e sustentabilidade, neste capítulo abordaremos inicialmente os itens na maneira como impactam sobre os custos da construção. Ao mesmo tempo que são importantes para a garantia da qualidade e sustentabilidade, parte destes requisitos podem representar um ônus extra a viabilização dos empreendimentos, encarecendo o produto. Portanto, é necessário que se busque um equilíbrio custo X benefício para esta questão. Como será retomado mais adiante, a maior parte dos benefícios é obtida com o menor investimento, com atitudes simples em projeto, porém que podem afetar a viabilidade e o potencial construtivo.

Insolação e Ventilação: referente a estes itens, em geral os planos diretores se limitam a determinar os afastamentos mínimos entre as construções e as dimensões dos vãos de iluminação e ventilação dos ambientes. Porém neste sentido, um item quase não verificado nos planos mas de extrema relevância na sustentabilidade, seria a questão da orientação das fachadas e ambientes, evitando ambientes de permanência prolongada que recebam pouca incidência solar ou incidência excessiva. A atual generalização destes padrões facilita sua aplicação, uma vez que a correta aplicação destes princípios de sustentabilidade demandaria análise caso a caso, inviável dentro da estrutura de aprovação de projeto das prefeituras municipais.

Permeabilidade do Solo: este item embora parecido com a taxa de ocupação, vai além no sentido de evitar a impermeabilização excessiva do solo. Enquanto que a TO parte do máximo que pode ser ocupado, a permeabilidade define o mínimo de área permeável que deve ser preservada no lote, de maneira direta ou indireta.

Áreas Verdes: define em geral a área verde mínima, permeável ou não, que deve ser prevista no projeto. Alguns planos já preveem uma relação mínima entre a quantidade de vagas de estacionamento descobertos e a quantidade de árvores.

Água: este item em geral determina a gestão das águas, sobretudo pluviais, dentro do empreendimento, definindo a maneira de escoamento, e sobretudo a obrigatoriedade ou incentivo do seu armazenamento com finalidade de reuso. Pode

ainda prever a necessidade de utilização de dispositivos economizadores de água em torneiras, vasos sanitários, etc.

Energia: ainda pouco comum, define incentivos ou obrigatoriedade de utilização de dispositivos economizadores de energia nas edificações, como aquecimento solar de água, lâmpadas econômicas, etc.

Mobilidade: dentro deste capítulo abordaremos esta questão apenas do ponto de vista da previsão em projeto de itens que impactariam no custo, como a quantidade mínima de vagas de estacionamento por unidade, de vagas de visitantes e o incentivo ou obrigatoriedade de previsão de bicicletários.

Fachadas e Arte pública: este item, mais relacionado com a qualidade do objeto construído, é muitas vezes utilizado como incentivo para incremento do potencial construtivo dos edifícios, com a incorporação de obras de arte em troca de aumentos na CA ou TO. Embora na sua teoria tem a intenção de incentivar a arte pública e o embelezamento do espaço urbano, dada a subjetividade envolvida na análise das obras, são normalmente utilizados apenas para incremento do potencial sem preocupação do retorno ao espaço público.

Temos assim um cardápio de requisitos comuns nos planos diretores, que podem ser usados de forma a incentivar o uso e ocupação, e inclusive a produção de HIS, ou atuar de forma contrária, inviabilizando a efetivação da produção. Desta forma, sua utilização deve ser cuidadosa e analisada do ponto de vista da qualidade e sustentabilidade, porém sem deixar de levar em conta sua viabilidade dentro da cadeia produtiva.

Categorias Analíticas e Matriz da Cadeia Produtiva

A contradição entre os objetivos iniciais das ferramentas urbanísticas tradicionais e sua real importância hoje abre possibilidades para esta análise crítica dos coeficientes. Conforme consta nas justificativas dos Planos Diretores Municipais, ferramentas como o Coeficiente de Aproveitamento, Taxa de Ocupação e Gabarito tem a finalidade, sobretudo, de regular o adensamento e crescimento da cidade e a proteção ambiental ou paisagística. Pelo seu aspecto genérico, muitas vezes não cumprem efetivamente os seus objetivos. Obviamente também não se pode descartar que foram, e ainda são, instrumentos de favorecimento de indivíduos ou grupos,

alterando a planta de valores das cidades.

O princípio de um Estado provedor da infraestrutura urbana, sobretudo para os grandes empreendimentos habitacionais, não é uma realidade. É exigido dos empreendedores que complementem a infraestrutura para a instalação dos conjuntos, com a construção de Estações de Tratamento de Esgoto, prolongamentos viários e pavimentação, Áreas de lazer públicas e institucionais, etc. Todo este custo acaba diluído no custo do financiamento habitacional, ou seja, indiretamente é pago pelo usuário. É o custo da terra urbanizada embutido no valor do lote/unidade que está sendo adquirido, que se aplica a todas as classes e faixas de renda, mas pesa muito mais no saldo final das faixas menos favorecidas, onde as margens são menores.

Por outro lado, as legislações municipais têm o poder de interferir diretamente no potencial construtivo e no custo dos empreendimentos, atuando tanto na forma de incentivos quanto de restrições. Dentro desta análise nos interessa verificar a apropriação destes elementos como uma política de incentivo para produção de HIS, tornando este produto atraente, ou ao menos potencial concorrente, frente a outros produtos dentro do contexto de mercado. Estes incentivos podem ser aplicados para a construção de HIS na cidade como um todo, ou aplicados em áreas determinadas, como ZEIS e Operações Urbanas Consorciadas.

Um exemplo da utilização destes requisitos é a Operação Água Branca, em São Paulo. Conforme coloca Bonduki, ao contrário de outras operações, a Água Branca é orientada por um plano urbanístico que estimula o uso misto, a fachada ativa (térreo que se abre para as calçadas), a habitação social e de mercado popular, as vias que privilegiam o transporte coletivo, ciclovias e calçadas e a valorização do espaço público e das áreas verdes. Ela rompe com o padrão de verticalização predominante - marcado pelo adensamento construtivo com baixa densidade demográfica, grande número de garagens, estimulando o automóvel, e o rebaixamento do lençol freático - buscando incentivar a construção de apartamentos pequenos para atender a baixa classe média, impondo um número máximo de garagens e limitando o uso do subsolo. Esses dispositivos e, ainda, a construção de equipamentos sociais para a população que deverá ocupar a área e a definição de um mínimo de 20% a

30% dos recursos para HIS deverão romper, segundo Bonduki, com o caráter segregador que tem caracterizado as operações urbanas. Adiciona-se ainda a criação de áreas verdes ao longo dos cursos de água e a ampliação da retenção das águas pluviais nos lotes gerarão impacto positivo no ambiente, com um melhor equilíbrio entre a área livre e a construída. Desta forma, espera-se que o adensamento populacional proposto, possa gerar um bairro com qualidade urbanística, diversidade de uso e de classes sociais, apontando para uma cidade mais justa e democrática. (BONDUKI, O mercado pode contribuir com a cidade)

Para composição da matriz de análise nos interessa verificar sobretudo a presença de incentivos nos potenciais construtivos e nos requisitos dimensionais, técnicos e de qualidade e sustentabilidade, com potencial impacto sobre o custo das edificações, analisando também aspectos que podem restringir, ou seja, encarecer o custo dos empreendimentos:

Instrumentos Urbanísticos/Potenciais Construtivos:

existência de incentivos que possam potencializar a produção de HIS, tornando este produto mais atrativo frente a outros, através de instrumentos urbanísticos e do zoneamento, através de definição de Usos, Coeficiente de Aproveitamento (CA), Taxa de Ocupação (TO), Gabarito ou Afastamentos diferenciados para HIS.

Requisitos dimensionais: existência de incentivos que possam gerar economia na produção de HIS, tornando este produto mais atrativo frente a outros, através da flexibilização da legislação em relação as exigências sobre de Ambientes mínimos, quantidade, área e dimensão mínima de ambientes, área mínima de iluminação e ventilação dos ambientes, quantidade de vagas de estacionamento, acessibilidade diferenciados para HIS. Neste item será analisada a presença deste tipo de incentivo visando a redução de custos, deixando a análise dos seus impactos sobre a qualidade e sustentabilidade para a análise específica.

Requisitos Técnicos: existência de incentivos que possam gerar economia na produção de HIS, tornando este produto mais atrativo frente a outros, através da flexibilização da legislação em relação as exigências sobre paredes e coberturas, circulações horizontais e verticais, elevadores, reservatórios, coleta de resíduos sólidos, tratamento de esgotos, diferenciados

para HIS.

Requisitos de Qualidade e Sustentabilidade: existência de incentivos que possam gerar economia na produção de HIS, tornando este produto mais atrativo frente a outros, através da flexibilização da legislação em relação as exigências sobre de insolação e ventilação, permeabilidade do solo, áreas verdes, água, energia, mobilidade, fachadas e arte pública diferenciados para HIS. Neste item também será analisada a presença deste tipo de incentivo visando a redução de custos, deixando a análise dos seus impactos sobre a qualidade e sustentabilidade para análise específica.

Além destes aspectos, cabe ainda retomar o eixo **Financiamento e Subsídio** do Plano Nacional de Habitação, verificando a menção a programas e possibilidades de financiamento visando a produção de HIS, indicando uma articulação da política local com as políticas nacionais, inclusive programas de financiamento no âmbito do PMCMV, além de coerência na delimitação das faixas de atendimento.

Tabela 5 - Construção da Matriz de Análise (Parcial 3)

QUADRO DE ANÁLISE PRODUÇÃO HIS	
Política Habitacional	
<p><i>Eixo Financiamento e Subsídio:</i> _Articulação com os mecanismos de Financiamento e Subsídio; _Previsão de um Fundo Municipal de Financiamento e Subsídio;</p> <p><i>Eixo Arranjos Institucionais:</i> _Existência de uma estrutura local própria voltada a HIS; _Existência de articulação Inter setorial em nível local com vista a articulação das políticas e a simplificação na aprovação de projetos destinados a HIS;</p> <p>_Coerência na definição das Faixas de Atendimento entre o Plano Diretor e a PNH;</p>	
Planejamento Urbano voltado a HIS	
<p><i>Eixo Estratégias Urbanas e Fundiárias:</i> _Simplificação na Aprovação de Projetos destinados a HIS; _Previsão de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc);</p>	<p>_ver subtítulo <i>Qualidade e Sustentabilidade em HIS</i></p>

<p>_Previsão de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo; _Previsão de Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e Desapropriação; _Previsão de Dação em pagamento e Abandono; _Previsão de Direito de Preempção; _Previsão de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU; _Previsão de Consórcio Imobiliário; _Previsão de Operações urbanas consorciadas; _Previsão de Outorga onerosa do direito de construir; _Previsão de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); _Previsão de Produção Compulsória de HIS;</p>	
Cadeia Produtiva da Habitação	
<p><i>Eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil</i> _Incentivos à produção de HIS através de Instrumentos Urbanísticos/Potenciais Construtivos _Flexibilização de Requisitos Dimensionais para produção de HIS; _Flexibilização de Requisitos Técnicos para produção de HIS; _Flexibilização de Requisitos de Qualidade e Sustentabilidade para produção de HIS; <i>Eixo Financiamento e Subsídio</i> _Previsão ou Indicação de Formas de Financiamento e Subsídio para produção de HIS, articulado com a política habitacional;</p>	<p><i>_ver subtítulo Qualidade e Sustentabilidade em HIS</i></p>
Qualidade e Sustentabilidade na Produção de HIS	
<p><i>Eixo Estratégias Urbanas e Fundiárias</i> <i>Eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil</i></p>	<p><i>_ver subtítulo Qualidade e Sustentabilidade em HIS</i></p>

Fonte: elaboração pelo autor

CAPÍTULO 4 - QUALIDADE E SUSTENTABILIDADE EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Há cerca de 250 anos, nascia a sociedade industrial, fruto da aplicação dos conhecimentos científicos na resolução de questões práticas. Neste curto espaço de tempo, a sociedade industrial conseguiu dobrar a expectativa de vida do ser humano, fazendo com que a população do planeta tenha sido multiplicada por um fator de seis, o que totaliza mais de seis bilhões de pessoas. É inquestionável que o desenvolvimento econômico, impulsionado pela aplicação sistemática de conhecimentos científicos, melhorou a qualidade de vida do ser humano, em contrapartida, o crescimento continuado da produção de bens de consumo levou o planeta a uma crise.

Conforme Sassen e Dotan, as cidades têm múltiplas articulações com a biosfera, e hoje estas são majoritariamente negativas sobretudo de duas maneiras: as cidades produzem rupturas nos fluxos contínuos da biosfera, e seu consumo de recursos da biosfera é “*não biológico*” (“*unbiological*” no texto original) no sentido de que eles tomam mais do que a biosfera pode substituir. A preocupação gira em torno de introduzir um terceiro elemento nessa díade da cidade e biosfera: instrumentos científicos e técnicos que possam ser usados tanto para começar a corrigir os negativos enunciados ativando a capacidade da biosfera em ambientes urbanizados. (SASSEN & DOTAN, 2011)

O conceito de sustentabilidade foi criado por Lester Brown da WWI (*Worldwatch Institute*) no início da década de 1980. Foi definido que “*uma sociedade sustentável é aquela capaz de satisfazer suas necessidades sem comprometer as chances de sobrevivências das gerações futuras*”. Alguns anos depois foi utilizado pela Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, no relatório Brundtland, a mesma definição para apresentar a noção de Desenvolvimento Sustentável, sendo o que “*(...) que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades*” (BRUNDTLAND, 1988). Este conceito está baseado no entrelaçamento de três dimensões: ambiental, social e econômica, conforme figura a seguir:

Figura 4 – Dimensões da Sustentabilidade



Fonte: elaboração pelo autor com base em UNEP.

Segundo os *“Princípios de Hannover”*, cunhados em 1992 (como princípios de desenho sustentável para a Exposição Mundial de 2000, em Hannover, Alemanha), este conceito de sustentabilidade no seu contexto original foi colocado apenas a partir do ponto de vista humano, mas para abarcar a ideia de uma ecologia global com valor intrínseco, o significado deve ser expandido de modo a permitir que todas as partes da natureza possam satisfazer as suas próprias necessidades, agora e no futuro. (William McDonough Architects, 1992)

A Agenda 21 foi o ponto de partida para a manutenção da discussão e do compromisso para a sustentabilidade. Ela consiste de um programa de ação que visa promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Trata-se de um documento consensual para o qual contribuíram governos e instituições da sociedade civil de 179 países num processo preparatório que durou dois anos e culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, também conhecida por ECO-92. (BRASIL, 1996)

Em junho de 2012, foi realizada novamente no Rio de

Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, batizada de Rio+20, marcando o vigésimo aniversário da ECO-92 e visando garantir o compromisso político internacional para o desenvolvimento sustentável. Baseada nos três pilares da sustentabilidade – econômico, social e ambiental – a Rio+20 tratou basicamente de dois temas: a ‘economia verde’ no contexto da erradicação da pobreza e a estrutura de governança para o desenvolvimento sustentável no âmbito das Nações Unidas. O foco da Rio+20 indica o amadurecimento da agenda internacional da sustentabilidade, colocando a questão no centro das principais discussões de rumo econômico e de governo, como diretriz, e não como um tema paralelo e subjugado por atitudes políticas independentes.

Segundo Lamberts et.al, o modelo atual de crescimento econômico tem apresentado diversos entraves na relação entre o homem e o ambiente natural, em virtude de fatores como: o alto crescimento populacional; a desigualdade, onde uma grande parcela da população tem elevados índices de pobreza; os padrões de consumo, em especial dos países com maior desenvolvimento, que usam grandes quantidades de recursos para satisfação de suas necessidades; a falta de planejamento das cidades, principalmente nas zonas urbanas; a frequência e intensidade crescente dos desastres naturais, devido a mudanças climáticas ocasionadas pela própria interação do homem com o meio (causando custos humanos e financeiros muito altos); o consumo da terra e a exploração não planejada das florestas. Dentro deste contexto, as habitações e as necessárias infraestruturas para transportes, comunicação, suprimento de água, esgoto e energia para atender as necessidades da crescente população do mundo propõem o desafio central da questão da construção sustentável. (LAMBERTS, TRIANA, FOSSATI, & BATISTA, 2007)

Desta forma a questão habitacional é uma área chave para o desenvolvimento sustentável. É uma necessidade primária e permanente. O modo tradicional de habitar consome do meio uma quantidade enorme de recursos, e ainda produz outra quantidade proporcional de resíduos. Segundo Rogers (2000), as cidades são especialmente prejudiciais para o desenvolvimento, produzindo 75% do lixo mundial e consumindo 75% da energia. Nos países desenvolvidos, os edifícios consomem até 50% da

energia, e são responsáveis por 33% das emissões de CO₂, sendo que os transportes são responsáveis por mais 30% do consumo de energia (SANCHEZ, 2011).

Conforme colocam Barbo e Shimbo, a habitação figura no rol das necessidades mais básicas do ser humano, sendo assim, seu tamanho e sua qualidade são importantes para a saúde, a segurança e a privacidade, e a sua localização é decisiva para o acesso ao emprego e aos serviços oferecidos pelo município. Fatores culturais, econômicos e ambientais, entre outros, moldam a questão habitacional, definindo o mínimo desejável: *“É certo que as soluções alcançadas na pré-história já não satisfazem os padrões atuais; é certo também que o padrão mínimo de moradia digna na China e na Índia, países superadensados, é diferente do Brasil, bem como a habitação minimamente adequada para as áreas rurais não atende ao modo de vida urbano.”* (BARBO & SHIMBO, 2006)

A produção de habitação e o habitar (a manutenção e operação da habitação) podem se dar de diversas formas, e assim também podem ser variados os seus impactos no meio. É impossível construir habitação ou habitar sem interagir com o meio, mas é possível buscar o menor impacto. A sustentabilidade na habitação (e construção, e cidades como um todo) objetiva permitir que o meio tenha a capacidade de se recompor e reciclar os materiais envolvidos na construção e no uso, além de utilizar energias limpas na sua operação, como o vento, o sol, a terra e a água dentro do seu ciclo natural.

Neste sentido a política de habitação se inscreve atualmente, segundo Barbo e Shimbo (2006), na concepção de desenvolvimento urbano integrado, segundo a qual habitação não se restringe à casa, mas incorpora o direito a infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade.

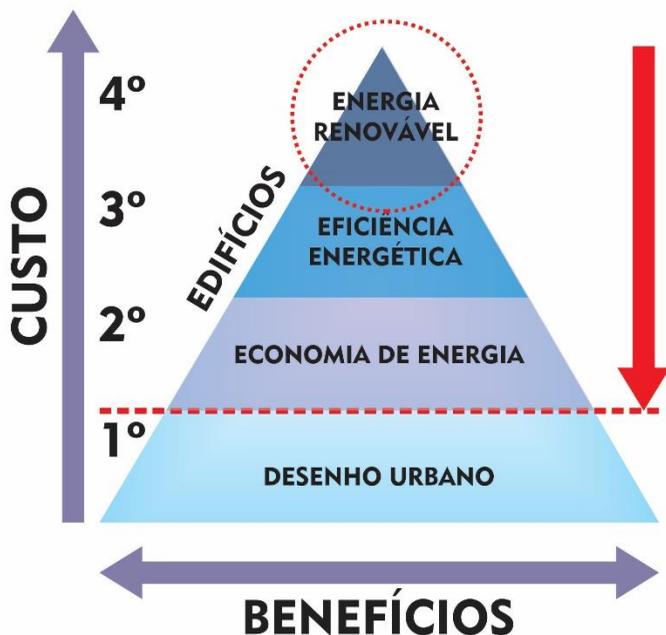
Entre as recomendações ao governo brasileiro na área de habitação, citadas no relatório da missão conjunta da Relatoria Nacional e da ONU em 2004 (SAULE & CARDOSO, 2005), estão a adoção de planos diretores, pelos municípios, que viabilizem a oferta de áreas em regiões centrais; a promoção da regularidade fundiária das áreas públicas ocupadas pela população de baixa renda; e a revisão dos padrões de moradia dos programas habitacionais populares, procurando respeitar o padrão cultural

em razão de a diversidade regional existente no Brasil adequar o tamanho das habitações ao número de integrantes das famílias e prover habitações dotadas de infraestrutura urbana a um custo acessível.

Há que se considerar que a implementação de ações voltadas à promoção da sustentabilidade em alguns casos implique em um aumento do custo de construção: sistemas de aquecimento solar de água, por exemplo, podem implicar em aumento de 5 a 10% no custo de construção de uma habitação de interesse social típica do Brasil (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010). Em se tratando de projetos de habitação de interesse social com recursos públicos de países em desenvolvimento, os impactos econômicos são críticos pois tem implicações sociais e políticas. Em uma primeira abordagem, quanto maior o custo de construção da unidade, menor será a quantidade de famílias atendidas.

É certo que existem ações que são reconhecidamente eficazes para reduzir os impactos ambientais. Entretanto, a importância relativa destas ações varia com as características do local: para reduzir os problemas globais, utilizam-se soluções locais. Assim, em cada projeto é necessário estabelecer prioridades, que devem se concentrar nas soluções viáveis técnica e economicamente que tragam maiores benefícios ambientais e econômicos no projeto especificado (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010).

Figura 5: Pirâmide da Relação entre Custo X Benefício das estratégias sustentáveis em edificações. Vemos que a maior parte dos benefícios pode ser atingida com baixo custo



Fonte: elaboração pelo autor com base em SDE,2010.

Agir sobre o processo de periferização por exemplo, bem como sobre os problemas básicos que são inerentes ao crescimento desordenado das cidades (ocupação do solo, aglomeração, saneamento, mobilidade...), não necessitam o emprego de “alta tecnologia sustentável”, e produzem resultados em escala. Solucionar o que está na base da pirâmide é mais barato e mais eficiente, porém corrigir os erros será sempre mais caro do que planejar e construir de maneira mais assertiva. Assim, destacamos a importância da forma como as cidades são pensadas, planejadas e construídas, tendo a produção de habitação como parte fundamental deste processo, sendo essencial compreender o papel dos fatores e agentes envolvidos para propor soluções.

Com o objetivo de contribuir para a reflexão e ação nesta área, o projeto SUSHI destaca que para se aplicar os conceitos de sustentabilidade às edificações de interesse social, deve-se

observar os seguintes aspectos em cada uma das dimensões de sustentabilidade:

- **Ambiental:** deve objetivar minimizar o impacto ambiental global de acordo com as prioridades globais e locais. Isto implica que cada país, região e até mesmo projeto habitacional necessita identificar os principais impactos ambientais, estabelecer as prioridades ambientais (agenda ambiental) e buscar e desenvolver soluções para minimizar o seu impacto. Assim, a importação de diagnósticos não é adequada e o conhecimento e as soluções geradas em outros contextos devem ser analisados cuidadosamente.
- **Econômica:** deve promover a busca de soluções que sejam viáveis economicamente, ao longo do ciclo de vida, na situação real de uso. O ciclo de vida de um edifício define sua existência “de berço a sepultura”, ou seja, incluindo: extração de matérias primas, fabricação de produtos, projeto, construção incluindo transporte, uso, manutenção, desconstrução e eliminação.
- **Social:** a preocupação principal deve ser a de prover conforto e maximizar a qualidade de vida da sociedade e, mais especificamente, dos usuários, dos trabalhadores da obra e vizinhança próxima. É certo que a habitação em si – desde que possua desempenho técnico adequado – é uma grande melhoria na qualidade de vida. Mas, por outro lado, não se pode esquecer que a qualidade de vida dos trabalhadores, a saúde ocupacional e segurança, o impacto dos projetos de habitação de interesse social na vizinhança durante a construção e uso dessas habitações também fazem parte da equação. (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010)

A questão da qualidade do objeto ou do patamar de sustentabilidade que se quer atingir é muito subjetiva. Conforme coloca a CBCS (2010), a literatura apresenta inúmeras ações importantes para promover a sustentabilidade de um empreendimento habitacional, e ainda assim, o conjunto de soluções hoje existente não esgota o tema e a sustentabilidade

sempre exige inovações.

Uma vez que o tema é dinâmico e não se esgota, para efetivação desta análise foi preciso estabelecer um recorte. Desta forma, na sequência serão apresentados e discutidos parâmetros gerais, comuns nas bibliografias a respeito, bem como as normas básicas vigentes e as possibilidades mais comuns de certificação de edificações.

Parâmetros Gerais

Para intitular os parâmetros gerais deste tema, utilizaremos o Guia Sustentabilidade na Arquitetura, publicado pela Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (ASBEA) (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012) como eixo estruturador. A partir desta estrutura serão adicionadas outras bibliografias pertinentes à discussão visando a criação da matriz de análise do capítulo. Vale ressaltar que cada tópico permite um amplo aprofundamento, sendo temas muito ricos para discussão, porém esta metodologia visa elucidar cada um até o ponto que seja possível a análise de sua presença e aplicabilidade dentro da estruturação da política local de HIS (regulamentado via PD, CO, etc.), como fator condicionante de produção, de incentivo, normativo ou com aspecto restritivo.

Aspectos Gerais do Meio: Programa do empreendimento e necessidades locais

O Programa do empreendimento e as condicionantes locais são os elementos que orientam as estratégias de concepção do projeto, e conseqüentemente, devem focar as metas de sustentabilidade do empreendimento. Ele deve ser elaborado com uma abordagem mais ampla, incorporando, na definição dos usos e na ocupação dos espaços, o desempenho do todo e de suas partes para o pleno atendimento das demandas dos futuros usuários e clientes. As Condicionantes locais são identificadas por meio da análise do meio no qual o edifício será inserido, com o objetivo de caracterizar tanto os agentes limitadores quanto as potencialidades que influenciam o projeto.

Programa do empreendimento: O Programa do empreendimento descreve as necessidades e as expectativas

dos investidores e dos futuros usuários do ambiente construído, uma vez que a sustentabilidade do empreendimento depende essencialmente do atendimento das demandas de incorporação e de ocupação atuais e futuras. Conforme o empreendimento, os agentes cujas necessidades devam ser consideradas na elaboração dos projetos podem ser os proprietários do imóvel, os usuários principais privativos, as empresas locatárias, os funcionários administrativos, os funcionários operacionais e de manutenção, os prestadores de serviço e a sociedade. (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

Acrescentamos aqui, conforme coloca a CBCS, a necessidade de considerar aspectos culturais como uma prioridade para desenvolver respostas adaptadas. Projetos padronizados podem não responder às necessidades dos clientes, levando a alterações do edifício ou venda da unidade. Em alguns países a população de baixa renda tem condições de financiamento de sistemas de calefação e até mesmo de refrigeração. Em outros, o custo de instalação e operação é muito elevado para a renda desta população. As duas situações requerem soluções adequadas: na primeira, projetar para reduzir o consumo de energia em calefação e na outra, buscar propiciar conforto máximo com estratégias bioclimáticas. Aspectos culturais, educacionais e até de conscientização dos usuários nos temas de desenvolvimento sustentável também são importantes. Soluções tecnológicas que alterem significativamente a unidade habitacional em sua aparência ou exijam mudança de comportamento ou interação dos usuários na operação e manutenção dos dispositivos, somente terão sucesso se forem socialmente aceitas e entendidas. (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010)

Características e recursos naturais: As características e recursos naturais são os elementos que podem ter influência direta ou indireta na edificação, devendo ser preservados, recuperados, otimizados, mitigados ou controlados pela solução de implantação das edificações e pelos projetos de arquitetura e sistemas prediais. Exemplos destes elementos são: insolação, clima, água, qualidade do ar, solo, fauna e flora, etc.

Infraestrutura urbana: A infraestrutura urbana compõe-se pelos sistemas de transporte, coleta, abastecimento e disponibilidade de serviços públicos. As estratégias de implantação do edifício devem ser adequadas a essa

infraestrutura urbana disponível, buscando otimizá-la e suprindo as questões deficitárias presentes. A configuração da infraestrutura urbana também é uma condicionante para as definições de implantação do empreendimento no que diz respeito às questões de acessibilidade, garantindo a integração do empreendimento aos sistemas viários e de transporte coletivo. Deverão ser considerados aspectos como: sistema viário, transporte coletivo, rede de distribuição de água, rede de coleta de esgoto, sistema de drenagem de águas pluviais, rede de distribuição de energia e gás, sistema de dados, sistema de coleta de resíduos sólidos urbanos, etc.

Vizinhança e comunidade local: A vizinhança e a comunidade local são condicionantes que caracterizam a organização sociocultural do entorno (ambiente construído, habitantes e atividades associadas) e a oferta de equipamentos. Esses elementos devem ser considerados nas estratégias de implantação e também de conceituação do empreendimento para garantir coerência e adequação em termos de desenvolvimento urbano sustentável. A criação de espaços públicos deve considerar o uso e o desfrute de todos: crianças, idosos, gestantes, obesos e pessoas com deficiência visual, auditiva, física intelectual ou cognitiva.

Diretrizes Projetuais

As diretrizes projetuais são a tradução do programa de necessidades do empreendimento e necessidades locais, a serem trabalhadas no desenvolvimento do projeto, ou ter sua previsão de atendimento através da legislação, e se encontram divididos em Inserção Urbana, Recursos e Conforto.

Inserção Urbana

A Escolha de local para o projeto deve seguir critérios de sustentabilidade. Conforme coloca Lamberts et.al., para novos projetos deve-se dar preferência à implantação de empreendimentos em áreas urbanas com infraestrutura existente, privilegiar a revitalização urbana e a urbanização de áreas degradadas. Deve-se evitar a retirada desnecessária da cobertura vegetal, assim como promover o plantio de grama e

arborização nas calçadas com árvores nativas, e impor um limite de ocupação de acordo à capacidade ambiental e econômica do local.

Segundo Andrade e Romero o planejamento e desenho urbano baseado na ótica do urbanismo sustentável têm três eixos fundamentais - a habitação, a infraestrutura e a paisagem e, assim como nos ecossistemas, fazem parte de um sistema integrado onde tudo é interligado e reaproveitado - como um ciclo. Tudo que sai do sistema de produção deve ser reaproveitado, através de sistemas circulares de água, esgoto, energia e alimentos, reduzindo o impacto sobre o meio ambiente e aumentando o rendimento geral da comunidade. Na verdade, esses princípios não podem ser relevantes para todo empreendimento local, mas eles formam uma estrutura sistêmica e integrada que nos ajudam a entender o potencial para implantar assentamentos urbanos sustentáveis, que precisam ser considerados.

“O desenho urbano caracteriza-se de forma diferente do urbanismo, na medida em que se abasteceu do encontro multidisciplinar promovido pelo planejamento urbano: o espaço não é mais entendido como um objeto isolado, mas integrado aos demais aspectos da realidade urbana”
(KOHLSDORF & In: FARRET, 1985)

O estabelecimento de princípios de sustentabilidade, para aplicação ao desenho e planejamento urbano é imprescindível, mesmo que as necessidades de cada região sejam diferenciadas quanto aos aspectos físicos (geologia real, topografia e ecologia), culturais e socioeconômicos. Esses princípios não se modificam em função de culturas, hábitos, estilos ou modismos, cabendo, então, ao projetista adotar critérios locais de acordo com o lugar e, as bioregiões ou micro-bacias, para que as intervenções urbanas rompam com a tradição urbanística predominante que estabelece relações de densidades e morfologias, e passe a adotar estratégias de planejamento e de desenho urbano sustentáveis. (ANDRADE & ROMERO, 2004)

Aspectos urbanos, paisagem e mobilidade: Quando se trata de desenvolvimento urbano sustentável, o primeiro desafio é o de formular uma estratégia ampla no que se refere à

redefinição da relação homem-ambiente e tê-la como base no caso das intervenções imobiliárias. Vale destacar que o ideal de um desenvolvimento urbano não se determina somente sob a esfera do meio ambiente, mas demanda uma reflexão em torno de valores sociais e culturais. As condições gerais de vida dos futuros moradores e usuários de novos empreendimentos e sua qualidade de vida urbana precisam ser analisadas.

Cabe verificar e discutir a dimensão urbana do produto imobiliário, sua urbanidade e os impactos provocados na cidade. Se a cidade é um organismo vivo, passível de transformações, um empreendimento ao ser inserido em determinada região pode influenciar positivamente seu entorno se fomentar o exercício da cidadania e da igualdade. Relações sociais equilibradas criam o sentimento de pertencer, promovem expectativas de desenvolvimento e novas formas de interação com o entorno. A participação da comunidade, com ênfase na integração e organização espacial, torna-se fundamental para a criação de um espaço urbano sustentável, que depende desde o início, por exemplo, da conscientização para o uso racional de recursos, compreendido como missão de todos.

O foco do desenvolvimento urbano sustentável é a busca de melhores condições de vida, perdidas ou prejudicadas pelo crescimento urbano desordenado. Nesse sentido, qualquer projeto que pretenda promover grande transformação positiva na cidade deve fomentar parcerias com o poder público. Todos os atores do planejamento territorial — administradores públicos, responsáveis por tomadas de decisão, planejadores, projetistas, incorporadores ou moradores — devem ser mobilizados no sentido de que os empreendimentos realizados sejam integrados a seus territórios, com impactos os mais controlados possíveis sobre o meio ambiente e a sociedade, focando no desenvolvimento econômico e social. (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

Lamberts et.al. destaca o uso de paisagismo exterior para reduzir ilhas de calor interna e externamente no projeto. Promover a redução do efeito de ilhas de calor através da utilização de árvores nativas, do uso de pavimentação mais permeável e com materiais mais reflexivos, por exemplo. (LAMBERTS, TRIANA, FOSSATI, & BATISTA, 2007)

No quesito mobilidade, para Lamberts et.al., incentivar e priorizar o pedestre e o uso de transporte alternativo consiste em

dar preferência à implantação de empreendimentos próximos ao transporte público. (LAMBERTS, TRIANA, FOSSATI, & BATISTA, 2007). A reflexão sobre este item é novamente permeada pela questão da disponibilização da terra em local adequado, evitando a periferização e os deslocamento excessivos.

Acessibilidade e desenho universal: A ideia é garantir que o partido arquitetônico possibilite o acesso e a utilização, com segurança e autonomia, a todos os usuários das edificações, como crianças, idosos, gestantes, obesos e pessoas com deficiência visual, auditiva, física, intelectual ou cognitiva. Da mesma maneira, os ambientes devem ter espaços e dimensões apropriados para aproximação e uso, independentemente do tamanho, postura ou habilidades funcionais dos usuários. Apesar da diversidade humana e inúmeras deficiências, utiliza-se, na maioria das vezes, os parâmetros mínimos para usuários de cadeira de rodas, por serem o tipo de limitação que ocupa maior espaço nos ambientes para circulação, manobras, transferências e maior limitação de alcance visual e manual. Este aspecto também é normatizado pela NBR9050.

Segurança: A sustentabilidade das edificações relaciona-se à segurança na sua vertente social (garantia da segurança do conjunto de indivíduos usuários dos edifícios), ambiental (medidas de segurança minimizam impactos ambientais decorrentes de acidentes) e econômica (edifícios seguros têm como consequência maior valor patrimonial).

Recursos

Materiais: As diretrizes projetuais para a seleção e a especificação de materiais, produtos, componentes e sistemas construtivos visam garantir seu desempenho técnico e, ao mesmo tempo, buscar a redução de impactos socioambientais a eles associados e durante todo o seu ciclo de vida. Deve-se projetar para a vida útil do empreendimento e de cada um de seus componentes aplicados. (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012)

Lamberts et.al. complementa que a escolha e uso de materiais para o projeto deve ser feito com base em critérios sustentáveis: deve-se fazer uso restrito de materiais com alto valor energético e materiais que representem danos à saúde. A

especificação de materiais deve ser feita em função da durabilidade, do transporte (dando preferência a materiais locais e regionais) e do custo energético do material (baseado na análise do ciclo de vida, que considera sua extração, transporte, fabricação, incorporação na obra e seu potencial de reutilização) (LAMBERTS, TRIANA, FOSSATI, & BATISTA, 2007).

Resíduos: O projeto arquitetônico deve facilitar o gerenciamento de resíduos, que tem como premissas a não geração e a redução de resíduos, o aproveitamento desses recursos. O encaminhamento para reuso ou reciclagem, o descarte adequado e controlado. É por meio de especificações adequadas de materiais e sistemas construtivos que se garante a minimização na geração de resíduos na fase de construção e, também, se confere durabilidade ao edifício, evitando os ciclos de renovação e reposição na fase de uso. Essas escolhas também definem os impactos ambientais ao longo do ciclo de vida do empreendimento.

A seleção da tecnologia construtiva (execução convencional in loco, pré-fabricação, industrialização de sistemas construtivos) pode minimizar a geração de resíduos de construção e demolição e, certamente, simplificar muitas etapas relacionadas à gestão desses resíduos. A evolução da construção civil na direção de uma industrialização cada vez mais completa coaduna-se com a redução efetiva dos resíduos, resultando em um canteiro de obras limpo e eficiente, restrito praticamente à montagem de seus componentes pré-fabricados.

O setor que constrói é o maior demandante de materiais de construção e deve optar, portanto, por minimizar seus impactos. Diversos municípios já dispõem de áreas de transbordo e triagem e de áreas de reciclagem, que permitem separar e reciclar os resíduos de construção e demolição. O Brasil possui cenários de desenvolvimento econômico e tecnológico distintos, devendo, cada região, adotar as melhores práticas ambientalmente disponíveis.

Considerando o ciclo de vida, os sistemas construtivos selecionados também devem permitir fácil desmontagem e condições de reciclabilidade (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

A CBCS ressalta que o gerenciamento dos resíduos nos canteiros de obras tem grande importância, tanto pela quantidade que representam - da ordem de 50% da massa total

dos resíduos sólidos produzidos nas áreas urbanas – como pelos impactos que causam, principalmente ao serem levados para locais inadequados. (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010).

Lamberts et.al. complementa que quanto a geração de resíduos, deva ser incluída também a preocupação quanto a evitar emissões atmosféricas vindas de equipamentos instalados no edifício que afetem a camada de ozônio. (LAMBERTS, TRIANA, FOSSATI, & BATISTA, 2007).

Água e efluentes: A concepção do uso da água em um empreendimento deve considerar uma avaliação sistêmica do impacto gerado no entorno quando da implantação do empreendimento. A análise do uso da água sob o ponto de vista do edifício não deve ser considerada suficiente e, sim, expandida para o impacto no seu entorno, na micro-bacia hidrográfica onde o empreendimento será inserido e no meio ambiente. Dessa maneira, sob o ponto de vista de gestão de recursos hídricos, a análise deve passar pelos sistemas micro (sistemas prediais), meso (sistemas de abastecimento urbano de água e coleta de esgoto e efluentes) e chegar ao sistema macro (bacias hidrográficas). O melhor projeto será aquele que, dentro de uma análise sistêmica de gestão de demanda e oferta de água, gerar menores impactos ambientais e garantir ou melhorar a qualidade das atividades realizadas pelos usuários, ocasionando benfeitoria ao entorno. Quanto maior a carência da infraestrutura local, mais complexas as soluções de projeto para a gestão de demanda e oferta de água a serem implementadas.

O uso da água é dinâmico, varia com os usuários fixos e flutuantes, os hábitos locais, a adequação das instalações e sua manutenção preventiva, entre outros aspectos. Um empreendimento considerado eficiente, sob o ponto de vista do uso da água, deverá considerar a dinâmica do uso desse insumo ao longo do tempo (ciclo de vida), a interface com o meio onde está inserido e as necessidades de manutenção (perenidade dos sistemas) (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

Quanto ao uso racional da água, Lamberts et.al. ainda destaca que os empreendimentos devem considerar a proteção ao ambiente marinho e hídrico; fazer captação e uso da água de chuva e reuso de águas cinzas, buscando o menor uso possível de água potável dentro do projeto. É importante buscar a redução do consumo geral de água da edificação em 20% a 30%

através do uso de metais e louças de banheiros que utilizem menor quantidade de água; promover a infiltração de água de chuva tratando-a no local e promover o uso correto da rede de drenagem pluvial. Nessa mesma linha deve-se evitar a impermeabilização total do terreno para promover a recarga do aquífero; evitar a contaminação do lençol freático e implantar um sistema de tratamento de esgoto ecológico.

Um exemplo de sistema de baixo custo para economia de água são as bacias sanitárias de 6,8 litros. O mercado brasileiro dispõe de vários equipamentos hidráulicos e componentes economizadores, porém nem todos adequados à tipologia residencial e, principalmente, quando se trata de habitação unifamiliar de interesse social. Por exemplo, desde 2002, todas as bacias fabricadas no Brasil, que anteriormente tinham um volume de descarga de 12 litros, apresentam um volume máximo de descarga em torno de 6,8 litros (volume nominal de 6 litros). Essa mudança no volume de descarga proporcionou uma redução significativa no consumo de água pelos edifícios. Atualmente, estão disponíveis no mercado brasileiro as bacias sanitárias com sistema de descarga de duplo acionamento (6/3 L), quer seja com caixa de descarga ou com válvula de descarga. (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010)

Energia: O consumo de energia elétrica no Brasil cresce aproximadamente 5% a cada ano, conforme dados revelados no Balanço Energético Nacional BEN de 2011. O setor de edificações possui participação significativa nesse consumo: em 2010, o conjunto das edificações residenciais, comerciais e públicas consumiram cerca de 47% de toda a energia elétrica produzida no País. Portanto, é de grande importância a implementação de estratégias e soluções projetuais que visem a uma maior eficiência energética de nossas edificações.

As diretrizes projetuais para o tema de energia partem de tomadas de decisão em termos de oferta e demanda. Em termos de oferta, é preciso optar por comprar energia ou gerar energia para o consumo da edificação, por meio de fontes alternativas. Em termos de demanda, há que se considerar a eficiência energética no consumo de energia de forma coerente com as necessidades dos futuros usuários em termos de conforto térmico, visual e de utilização de equipamentos diversos.

As diretrizes devem considerar decisões no processo de projeto da envoltória da edificação, do sistema de ventilação

natural ou de condicionamento artificial, da escolha de materiais, sistemas construtivos e sistemas prediais eficientes, que contribuam para a redução no consumo de energia durante a fase de uso e operação da edificação. Desse modo, essas diretrizes incorporam conceitos de eficiência energética aplicados à arquitetura; aos sistemas de condicionamento de ar, ventilação e exaustão; aos sistemas de iluminação natural e artificial; e aos demais sistemas e equipamentos previstos (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

A CBCS alerta que no processo de tomada de decisões deve ser considerada também a matriz energética. A matriz energética varia entre os países de acordo com suas disponibilidades de recursos energéticos e de recursos financeiros para patrocinar a geração de energia por fontes alternativas, podendo variar consideravelmente seu impacto sobre o meio e sobre as decisões projetuais, considerando a matriz energética local. (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010)

Segundo Lamberts et.al. no que tange a promoção da eficiência energética na edificação, o objetivo principal é o uso racional da energia nas edificações, que deve buscar a redução no consumo de energia e o aumento no uso de fontes alternativas: solar térmica, fotovoltaica, eólica, biomassa, biogás, entre outras. De forma geral os fatores que devem ser cuidados dentro da edificação para reduzir o consumo de energia são: consumo na iluminação; desempenho térmico da edificação, que pode criar necessidade de condicionamento artificial; energia gasta para aquecimento de água; e a energia gasta em aparelhos de condicionamento térmicos e eletrodomésticos. A aplicação de critérios de projeto bioclimático desde a concepção inicial do projeto é a chave para um melhor desempenho térmico da edificação (LAMBERTS, TRIANA, FOSSATI, & BATISTA, 2007).

Conforto

Conforto térmico: É importante ressaltar que as exigências de conforto térmico se relacionam diretamente ao desempenho energético da edificação, sendo que o projeto arquitetônico deve atender a requisitos de conforto inerentes aos indivíduos, de modo a garantir a saúde e o bom desenvolvimento

das atividades executadas nos ambientes edificados com baixo consumo de energia.

Os seres humanos vivem grande parte do tempo em ambientes fechados, seja no local de trabalho, estudo, lazer ou na própria moradia. Em vista disso, a qualidade de conforto térmico desses espaços tem grande influência na saúde e qualidade de vida das pessoas que os habitam. Conforto térmico é uma relação entre indivíduo e ambiente — e esse conceito deve sempre estar presente no momento de elaboração do projeto. As diretrizes de projeto para garantir melhores condições de conforto térmico direcionam-se para a melhoria do desempenho da envoltória, do sistema construtivo e dos materiais selecionados, em coerência com as cargas internas e as condicionantes locais. (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012)

Segundo Lamberts et.al., a edificação deve atender níveis de conforto térmico de acordo com o estabelecido pelas zonas climáticas. A temperatura do ar e a umidade relativa dentro das edificações devem manter-se em níveis aceitáveis tanto em espaços ventilados naturalmente quanto mecanicamente, de forma a mantê-lo dentro do estabelecido nas zonas climáticas brasileiras de norma.

Quanto a promoção de ventilação natural na edificação o principal objetivo é evitar gastos com energia através do uso de aparelhos condicionadores de ar e criar ambientes mais saudáveis e com boa circulação de ar. Isto pode ser obtido através da ventilação cruzada nos ambientes, efeito chaminé por meio de aberturas em diferentes alturas, uso de elementos como pátios dentro do projeto. (LAMBERTS, TRIANA, FOSSATI, & BATISTA, 2007).

Conforto visual/iluminação: No universo das pessoas com visão normal, esta corresponde a 85% ou mais das informações que recebemos do meio exterior. Apesar de a luz ser a primeira impressão que temos da arquitetura, muitas vezes ainda é considerada apenas um complemento do projeto. Na verdade, ela é a essência da nossa apropriação do espaço, volumes, materiais e uma infinidade de informações e valores que são interpretados pela visão.

A iluminação exerce importante papel em nossa fisiologia e psicologia. Estado de espírito, atenção, produtividade e desempenho são fortemente condicionados por ela. Dessa forma

soluções inadequadas ou insatisfatórias podem levar a alterações de comportamento e desempenho esperados, provocando letargia, cansaço, fadiga, ansiedade, irritação, falta de sono etc., que induzem as pessoas a perdas de satisfação, concentração, produtividade e desempenho, aumentando assim os índices de “erros”, entre outras perdas de difícil quantificação. (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012)

O bom desempenho da visão e suas funções depende de diversos fatores, sendo a quantidade de luz apenas uma das qualidades desta que é a “matéria-prima” mais virtual dos espaços projetados. O conforto visual não se restringe apenas às emissões da luz artificial, devendo considerar também a iluminação natural, com suas diferentes condições de exposição ao longo dos ciclos do dia, variações climáticas e estações do ano. Sendo assim o projeto de iluminação não se restringe apenas à tarefa de adicionar luz, mas sim a de controlá-la, muitas vezes reduzindo sua quantidade ou até eliminando sua presença, dependendo do tipo de atividade e perfil do usuário que o espaço irá acolher, entre outros fatores.

Conforme complementa Lamberts et.al., deve-se maximizar a Iluminação Natural dentro da edificação garantindo o acesso visual ao exterior no mínimo em 90% dos espaços ocupados; utilizar o perímetro da edificação para tarefas visuais mais críticas; privilegiar o uso de cores claras no interior da edificação para melhoria do desempenho da luz natural; usar vidros com desempenho de acordo com a fachada em que se localizam e evitar o impacto do edifício nas edificações vizinhas em relação à entrada de luz. Na iluminação artificial deve-se evitar o uso excessivo de luminárias e a poluição de luz que sai do edifício; garantir uma integração maior entre a iluminação natural e artificial; fazer uso de lâmpadas e luminárias mais eficientes; não projetar espaços com profundidade superior a 2,5 vezes a altura do piso até as vergas das janelas; e preferir o uso de luz pontual no plano de trabalho somado a uma iluminação geral distribuída com menor potência, principalmente no caso de edificações comerciais. (LAMBERTS, TRIANA, FOSSATI, & BATISTA, 2007).

Conforto acústico: A noção de conforto acústico pode ser mais bem compreendida fazendo-se uso de duas características fundamentais: a qualidade e quantidade da energia emitida pelas fontes sonoras e a qualidade e quantidade dos eventos sonoros

do ponto de vista do receptor.

Tal ponto de vista depende não somente da história individual, mas também dos valores próprios do grupo social a que ele pertence. A qualidade e o conforto que ele almeja podem ter uma influência sobre a qualidade do trabalho, do sono e sobre as relações entre os usuários do edifício. Quando a qualidade do meio sonoro se deteriora e o conforto se degrada, os efeitos observados podem se revelar rapidamente muito negativos, como a queda de produtividade, conflitos de vizinhança e até mesmo problemas de saúde.

As expectativas do usuário a respeito do conforto acústico consistem geralmente em querer conciliar duas necessidades: de um lado, não ser prejudicado ou perturbado em suas atividades cotidianas por ruídos aéreos (provenientes de outros ambientes vizinhos), por ruídos de impacto ou de equipamentos (provenientes de diferentes partes do edifício) e por ruídos do espaço exterior (sistemas de transporte, transeuntes, canteiro de obras etc.); mas, por outro lado, de preservar o contato auditivo com o ambiente interno (habitação, sala de aula, escritório) e exterior, percebendo os sinais e eles são úteis ou que julgue interessantes. (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012)

Segundo Lamberts et.al., o projeto deve proporcionar um bom desempenho da edificação relativo ao ruído e acústica. Muitas das características de desempenho acústico da edificação já estão determinadas com as dimensões e forma da edificação, por isso a importância de que seja pensado desde a fase inicial do projeto. O objetivo é atenuar ruídos nas principais áreas de ocupação através da envoltória (paredes e piso da edificação), trabalhando esses componentes com materiais que sejam isolantes acústicos. Atenção especial deve ser dispensada a paredes divisórias e entre pisos de salas em edifícios comerciais e edificações residenciais multifamiliares. Por fim, destaca que deve ser previsto um zoneamento diferenciado para locais geradores de ruído. (LAMBERTS, TRIANA, FOSSATI, & BATISTA, 2007).

Conforto olfativo: O conforto olfativo está associado aos cheiros, odores e ao paladar detectados pelo órgão olfativo do usuário de um ambiente. Está associado ao bem-estar e ao prazer ou ao mal-estar, podendo até afetar a saúde do ser humano. As estratégias para verificação e consideração do

conforto olfativo no projeto devem levar em consideração o terreno, o solo, as fontes de água, a vegetação, a direção dos ventos dominantes e os índices de poluição do ar da região.

Também devem pesar os odores provenientes de produtos de construção e materiais especificados como isolantes, revestimentos e mobiliário. Sistemas de ventilação natural, exaustão e renovação do ar devem ser previstos em projeto, já os sistemas de condicionamento artificial do ar, quando necessários, devem levar em conta os procedimentos e a sua periodicidade de manutenção.

O conforto olfativo deve ainda ser previsto de forma integrada com as ações relacionadas à garantia da qualidade do ar e da água, ao sistema de coleta de esgoto e ao conforto térmico. (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012)

Salubridade: As residências, os locais de trabalho e as áreas de convívio e lazer são ambientes construídos em que o ser humano passa grande parte de seu tempo. Nesse sentido, a abordagem do tema salubridade considera a saúde humana como um aspecto de sustentabilidade dos espaços construídos.

É inegável a influência dos espaços construídos sobre a saúde humana, a ponto de a medicina preventiva considerar essenciais as condições físicas e ambientais das edificações.

A salubridade deve ser observada no contexto urbano, no projeto do empreendimento e até mesmo nos procedimentos previstos para o uso, operação e manutenção das edificações, de forma associada ao conforto ambiental, ao conforto olfativo, à qualidade do ar e do sistema de condicionamento, à luminosidade e à umidade previstas e, ainda, às instalações hidráulicas, particularmente no que tange ao sistema de coleta e tratamento de esgoto. (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012)

Para Lamberts et.al., o objetivo é manter o ar interno da edificação livre de poluentes, reconhecendo as áreas com fontes poluidoras durante o zoneamento da edificação e colocando-as distantes das áreas principais de ocupação. (LAMBERTS, TRIANA, FOSSATI, & BATISTA, 2007).

Operação e manutenção: A fase pós-obra das edificações exige atenção especial e continuidade de ação. A operação e manutenção das facilidades construídas requer ação eficiente e efetiva ao longo de toda a vida útil. Os projetos devem permitir a

contínua observação da dinâmica de uso, o rápido atendimento das demandas dos ocupantes e a evolução da tecnologia para evitar a obsolescência. Os aspectos a serem considerados em projeto podem ser agrupados dentro dos seguintes temas: durabilidade; manutenibilidade, servibilidade, adaptabilidade e gerenciabilidade.

O gerenciamento adequado do ambiente construído torna-se elemento fundamental para garantir a habitabilidade, a produtividade e o valor do parque de objetos construídos. Essa função está sempre associada à qualidade da infraestrutura, que se torna cada vez mais complexa. A boa operação e manutenção, associadas à flexibilidade de adaptação aos novos usos e às novas tecnologias, evitam a obsolescência, garantindo a longevidade do edifício, que é um aspecto essencial na visão da sustentabilidade. A associação desses elementos somente se torna possível quando considerada desde a fase de projeto. (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012)

Exigências Normativas

O atendimento às normas técnicas pode estar intimamente associado à sustentabilidade, pois estas estabelecem condições básicas, sem as quais os empreendimentos e todas as suas características que inflem, inclusive sobre a qualidade e a sustentabilidade, podem não estar asseguradas. Conforme coloca a Asbea, a não conformidade de um projeto às normas pode levar a ocorrências contrárias à sustentabilidade.

Do ponto de vista econômico, um projeto, um material, componente ou sistema construtivo em não conformidade às normas tem probabilidade de gerar maiores custos de operação e manutenção, e além disso, em situações extremas, pode levar ao fim precoce da vida útil dos edifícios, materiais, componentes ou sistemas construtivos e defeitos de alta gravidade. Há casos ainda de danos físicos aos usuários das edificações.

Já do ponto de vista ambiental, projetos em não conformidade às normas podem gerar danos ao meio ambiente (exemplos típicos são os blocos de vedação com resistência abaixo do que preveem as normas, que tendem a se romper na obra gerando mais resíduos, ou produtos que usam matérias primas naturais ilegais) ou ainda condições inadequadas de salubridade ou habitabilidade aos usuários. Um edifício que não

atende às normas de desempenho acústico ou térmico, por exemplo, gera condições inadequadas para os usuários, cuja saúde pode vir a ser comprometida. (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

As normas técnicas no Brasil não são leis, mas documentos técnicos elaborados por uma organização privada, a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, que é responsável perante o Sistema Brasileiro de Normalização pela organização e coordenação da elaboração, publicação e distribuição das normas técnicas no País. As normas técnicas, no entanto, têm força de lei nas relações de consumo, pois a Lei de Defesa do Consumidor, Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990, estabelece em seu artigo 39 da parte das práticas comerciais que é prática abusiva um produtor de bens ou serviços colocá-los no mercado sem que atendam às normas oficiais e às normas técnicas da ABNT explicitamente citadas na lei. (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

As normas que incidem sobre o projeto de edifícios podem ser normas dos organismos governamentais ou de empresas mistas que têm as próprias normas técnicas e normas da ABNT. As normas de organismos governamentais como Anvisa e outros se referem às exigências desses órgãos para edifícios de tipologias específicas. As normas da ABNT são aquelas que podem se referir aos edifícios como um todo, às partes como os subsistemas construtivos, a materiais e componentes e/ou ainda a normas de procedimentos de projeto, de execução de serviços e até mesmo de uso e manutenção.

As normas técnicas são, portanto, parte importante das práticas sustentáveis que o setor da construção como um todo precisa adotar.

Além das normas básicas relacionadas a aspectos construtivos e materiais, relacionamos aqui as legislações específicas aplicáveis e relevantes a produção de HIS:

- **PBQP-H - Programa Nacional da Qualidade e Produtividade do Habitat;**
- **NBR 15575 - Norma de Desempenho**
- **NBR 9050 - Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos;**
- **Estatuto da Cidade: Estudo Prévio de Impacto**

Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV);

- **Caderno de Orientações de Empreendimento Caixa Econômica Federal – COE.**

Programa Nacional da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H

O PBQP-H tem por objetivo promover a produtividade na cadeia de suprimento de materiais para habitações, usando o poder de compra do Estado para estimular o respeito às normas técnicas, o desenvolvimento de normas de desempenho e de novas tecnologias construtivas. Os fabricantes que não atendem de forma recorrente às normas ou legislação são processados, legalmente proibidos de vender para o governo e suas marcas são denunciadas publicamente como de má qualidade. Esse programa tem proporcionado melhoria da qualidade dos produtos destinados à construção civil, como a adoção das caixas de descarga de 6,8 L, e redução no consumo de recursos naturais (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010).

Dentro do Contexto da Política Nacional de Habitação o PBQP-H visa contribuir para o aumento da produtividade e competitividade do setor da construção civil, atuando em parceria com o setor privado e entidades do setor público. O objetivo final é aumentar as condições de acesso à moradia, por meio da redução do custo final das unidades sem perda de qualidade - principal responsável pela deterioração precoce das moradias, no País. (Ministério das Cidades, 2004)

NBR 15575 – Norma de Desempenho

Após anos de revisão e debates, entrou em vigor em julho de 2013 a Norma de Desempenho (NBR 15.575:2013 - Edificações Habitacionais - Desempenho), publicada Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). O texto institui nível de desempenho mínimo ao longo de uma vida útil para os elementos principais de toda e qualquer edificação habitacional: estrutura, vedações, instalações elétricas e hidros sanitárias, pisos, fachada e cobertura. A norma incorpora os conceitos de vida útil do projeto, definição de responsabilidades e parâmetros

de desempenho mínimos (compulsório), intermediário e superior. (PINIweb, 2013)

NBR 9050 - Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos

A norma NBR 9.050 – Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, estabelece critérios e parâmetros técnicos a serem observados quando do projeto, construção, instalação e adaptação de edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos às condições de acessibilidade. Ela é obrigatória através do Decreto Lei Federal nº. 5.296, assim o define, estabelecendo entre outros aspectos que o edifício que não atende à NBR 9.050 não poderá receber auto de conclusão (Habite-se) (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012)

Estatuto da Cidade: Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

Tido como um marco quanto à preocupação com o meio ambiente, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) é previsto na Constituição Federal de 1988, sendo que já constava da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6931/81, art. 9, III). Ele procura prevenir o dano e minimizar o impacto negativo, assim como recuperar ao máximo o resultado negativo. Segundo Canepa, ele valoriza a vocação do Direito Ambiental, essencialmente preventiva. O instrumento se sujeita a três condicionantes básicos: a transparência administrativa, a consulta aos interessados e a motivação da decisão ambiental. É elaborado por uma equipe multidisciplinar e abrange o levantamento bibliográfico e físico do local, além de análises laboratoriais e trabalhos de campo. O resultado deste estudo é o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), indicando as vantagens e desvantagens do empreendimento (CANEPA, 2007).

Ainda segundo Canepa, no que toca ao ambiente urbano, esse importante instrumento ainda é pouco exigido, embora seja de enorme relevância, devendo ser obrigatório na implantação de projetos urbanísticos que potencialmente tragam impactos na área que ocuparão, com o objetivo de conter a degradação do meio urbano. Alguns Planos Diretores Municipais já incorporam a

necessidade do EIA para determinados tipos de empreendimentos, classificando a exigência quanto ao tipo de uso ou porte.

O Estudo de Impacto de Vizinhança foi introduzido na legislação federal pelo Estatuto da Cidade. Destina-se a permitir, sobretudo, que os órgãos municipais avaliem a adequação de determinado empreendimento ao local e entorno, analisando aspectos como o sistema viário e de transportes, a produção de resíduos e ruído, a capacidade da infraestrutura instalada, alteração da paisagem urbana, prospectando alterações que ocorrerão por ocasião da instalação do empreendimento. Para Canepa, o grande desafio é conseguir chegar a uma equação satisfatória entre o ônus e os benefícios de cada empreendimento, visando não só a sua vizinhança imediata, mas também o conjunto da população. Qualquer empreendimento causa impactos, mas também são fundamentais para o funcionamento da cidade (CANEPA, 2007).

Enquanto o EIA é exigido quanto existe potencial degradação ao meio ambiente, o EIV seria obrigatório em qualquer caso. O Estatuto da Cidade prevê questões mínimas a serem consideradas pelo EIV: o adensamento populacional, os equipamentos urbanos e comunitários, o uso e ocupação do solo, a geração de tráfego e a demanda por transporte público, a ventilação e iluminação, a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural. Ele pode ser considerado como importante subsídio para certificações como o Selo Azul, por trazer dados elaborados sobre determinadas temáticas, com critérios mais aprofundados. A efetividade de ambos os instrumentos depende de leis municipais que indicarão as hipóteses da sua exigência ou não, o que segundo Canepa, desprende-se do fato de que dessas leis dependerá também a qualidade de vida da população.

São instrumentos que olham diretamente para o tipo e porte do empreendimento, relacionando-o ao local onde será implantado. Sendo assim, produz material de análise muito mais específico sobre seus impactos. É uma atualização considerável ao tradicional Zoneamento presente nos Planos Diretores. Pela impossibilidade de prever a infinidade de situações e usos possíveis dentro da cidade, o Zoneamento se tornou eficiente como uma forma genérica de regulamentação, mas não necessariamente eficiente enquanto produção de espaço urbano

qualificado. O EIA e o EIV abrem a possibilidade de diálogo entre empreendedores, comunidade e poder público, fornecendo subsídio para o questionamento de aspectos não previstos, não atendidos ou equivocados do Zoneamento.

Caderno de Orientações de Empreendimento Caixa Econômica Federal – COE

O Caderno de Orientações de Empreendimento contempla todos os procedimentos da CAIXA para concessão de financiamento ao Setor Privado, sendo constituído pelos Manuais Técnico de Engenharia; Técnico de Trabalho Social; Operacional; Jurídico; e de Risco de Crédito.

Os Manuais têm por princípios uniformizar os documentos a serem apresentados, orientar o preenchimento dos documentos, tornar transparentes os aspectos relevantes das análises da CAIXA e agilizar o trâmite do processo na CAIXA. (CAIXA, 2002)

A utilização dos manuais de técnicos não deve ser confundida com a certificação Selo Azul, também da Caixa. As exigências dos Manuais colocados aqui têm caráter orientativo e também de exigência, e o atendimento dos seus requisitos mínimos é obrigatório, enquanto o atendimento às recomendações da certificação é opcional.

Estes manuais aplicam-se aos empreendimentos passíveis de enquadramento nos programas de financiamento. Mesmo obedecendo a uma estruturação de assuntos padronizada nacionalmente, predominantemente são respeitadas as peculiaridades estaduais, assim, foi tomando por base o documento aplicável no Estado de Santa Catarina.

Os princípios básicos de análise da Caixa abrangem desde a concepção do produto até sua viabilidade mercadológica, como: satisfação do cliente, respeito ao Meio Ambiente, garantia do financiamento e manutenção do empreendimento.

São analisados também o potencial do município, o déficit e a demanda habitacionais, a existência de empreendimentos concorrentes ou empreendimentos problemas, visando a perfeita adequação do porte do empreendimento. (CAIXA, 2002).

Local do Empreendimento e Infraestrutura externa:

Verifica se o empreendimento está em harmonia com a região. Verifica a existência de infraestrutura básica no entorno (água,

esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, transporte coletivo, telefone, iluminação pública, drenagem pluvial, guias e sarjetas, pavimentação e gás). São considerados imprescindíveis: água, esgoto, energia elétrica e pavimentação. Os demais são ponderados caso a caso. (CAIXA, 2002).

Projeto: O objetivo do projeto é permitir a execução do empreendimento, partindo de uma concepção que otimize o seu desempenho e, portanto, o seu valor. A análise da CAIXA tende a valorizar as soluções arquitetônicas e urbanísticas que não visem somente atender às condições mínimas dos órgãos públicos.

O conceito de condição mínima adotada pela CAIXA não deve ser confundido com o conceito de habitabilidade mínima. A condição da CAIXA almeja atingir um padrão de qualidade adequado às características regionais, de ordem cultural, econômica e social, enquanto que o conceito de habitabilidade mínima é único em qualquer situação. Em outras palavras, as condições mínimas da CAIXA são diretrizes de cunho ora técnico, ora negocial, enquanto que a habitabilidade mínima é uma diretriz exclusivamente técnica.

Cabe ressaltar que a CAIXA recomenda a adoção dos "mínimos" em situações excepcionais, e de forma parcial. A flexibilização nas especificações pode ser adotada para casas e apartamentos, quando o projeto proposto for destinado a habitações populares e a redução nos custos proveniente desta flexibilização for repassada aos compradores. O grande desafio sempre é atender às camadas mais carentes da população mantendo a boa qualidade na construção, mesmo que com redução em algumas especificações (CAIXA, 2002).

A seguir são apresentadas as condições mínimas e exigências da CAIXA para casas e apartamentos, bem como o quadro de dimensões mínimas de mobiliário e circulação. Estas exigências são em geral inferiores as legislações municipais, e como já colocado, traduzem padrões mínimos, podendo ser consultados diretamente no COE. Diferentemente da maioria dos planos diretores, a Caixa relaciona as dimensões mínimas ao layout da unidade, devendo atender um mínimo de mobiliário considerado necessário para o desempenho das funções. Esta forma de definição pode ser mais interessante do que a simples definição de uma área e dimensão, pois flexibiliza o projeto ao mesmo tempo que garante a utilização dos ambientes.

Tabela 6 - Dimensões Mínimas de Mobiliário e Circulação - Casas e Apartamentos

AMBIENTE	MOBILIÁRIO			CIRCULAÇÃO (m)	OBSERVAÇÕES
	MÓVEL OU EQUIPAMENTO	DIMENSÕES (m)			
		Largura	Profund.		
Sala de estar/jantar	Sofá de 3 lugares com braço	1,70	0,70	Prever espaço de 0,60 m na frente do assento para sentar, levantar e circular; Circulação mínima de 0,75 m a partir da borda da mesa (espaço para afastar a cadeira e levantar). 0,60 m.	Largura mínima sala de estar/jantar: 2,50m; Quantidade mínima de móveis determinada pelo número de habitantes da unidade. Os sofás e mesa devem prever número de assentos no mínimo igual ao número de leitos; Admite-se leiaute com cabeceira de mesa encostada na parede, desde que haja espaço suficiente para seu afastamento, quando da utilização.
	Sofá de 2 lugares com braço	1,20	0,70		
	Poltrona com braço	0,80	0,70		
	Sofá de 3 lugares sem braço	1,50	0,70		
	Sofá de 2 lugares sem braço	1,00	0,70		
	Poltrona sem braço	0,50	0,70		
	Mesa redonda para 4 pessoas	∅ 1,00	-		
	Mesa redonda para 6 pessoas	∅ 1,20	-		
	Mesa quadrada para 4 pessoas	1,00	1,00		
	Mesa quadrada para 6 pessoas	1,20	1,20		
	Mesa retangular para 4 pessoas	1,20	0,80		
Mesa retangular para 6 pessoas	1,50	0,80			
Estante/armário para TV	0,80	0,50		Espaço para o móvel obrigatório.	
Mesinha centro ou cadeira apoio	-	-	-	Espaço para os móveis opcional.	
Cozinha	Pia	1,20	0,60	Circulação mínima de 0,90 m frontal à pia, fogão e geladeira.	Largura mínima da cozinha: 1,60 m; Quantidade mínima: pia, fogão, geladeira e armário. Quando não houver gás central ou outra solução, deve haver espaço para o botijão.
	Fogão	0,60	0,60		
	Geladeira	0,70	0,70		
	Armário sobre a pia e gabinete	-	-		
Apoio para refeição (2 pessoas)	-	-	-	Espaço para o móvel opcional.	
Dormitório casal (dormitório principal)	Camã de casal	1,40	2,00	Circulação mínima entre o mobiliário de 0,60 m.	Largura mínima: 2,40 m; Área mínima: 9,00 m ² ; Quantidade mínima: 1 cama, 2 criados e 1 guarda-roupa; Admite-se apenas 1 criado-mudo, quando o segundo interferir na abertura de portas do guarda-roupa.
	Criado-mudo	0,50	0,50		
	Guarda-roupa	2,00	0,55		
Dormitório para 2 pessoas (2º dormitório)	Doas camas de solteiro	0,80	2,00	Circulação mínima entre as camas: 0,80 m; Demais circulações: 0,60 m.	Largura mínima: 2,40 m; Área mínima: 7,00 m ² ; Quantidade mínima: 2 camas (dispostas paralelamente), 1 criado e 1 guarda-roupa; Admite-se a substituição do criado-mudo por mesa de estudo.
	Criado-mudo	0,50	0,50		
	Guarda-roupa	1,60	0,55		
	Mesa de estudo	0,80	0,60		
Dormitório para 1 pessoa (3º dormitório)	Camã de solteiro	0,80	2,00	Circulação mínima entre o mobiliário de 0,60 m.	Largura mínima: 2,40 m; Área mínima: 7,00 m ² ; Quantidade mínima: 1 cama, 1 criado e 1 guarda-roupa.
	Criado-mudo	0,50	0,50		
	Armário	1,20	0,55		
	Mesa de estudo	0,80	0,60		
Banheiro	Lavatório	Tamanho médio		Circulação mínima de 0,50 m frontal ao lavatório, vaso e bidê; Admite-se circulação de 0,45 m, quando vaso sanitário de 0,70 m.	Largura mínima do banheiro: 1,20 m; Quantidade mínima: 1 lavatório, 1 vaso e 1 box.
	Lavatório com bancada	0,80	0,55		
	Vaso sanitário (caixa acoplada)	0,60	0,70		
	Vaso sanitário	0,60	0,60		
	Box quadrado	0,80	0,80		
	Box retangular	0,70	0,90		
Bidê	0,60	0,60	Peça opcional.		
Área de serviço	Tanque	0,60	0,55	Circulação mínima de 0,50 m frontal ao tanque e máquina de lavar.	Quantidade mínima: 1 tanque e 1 máquina, (tanque de no mínimo 20 litros).
	Máquina de lavar roupa	0,60	0,65		
Corredor/escada		0,80	-	-	

Fonte: COE/Caixa.

Certificações

O alcance das exigências normativas é limitado à garantia de um desempenho mínimo, não havendo incentivo para procurar atender a patamares superiores. Os sistemas de certificação, ainda que voluntária, por outro lado, pretendem que o próprio mercado impulse a elevação do padrão ambiental, seja por comprometimento ambiental ou por questão de competitividade e diferenciação mercadológica (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010).

As certificações ambientais de edifícios são concedidas a empreendimentos que se submetem a métodos de avaliação de desempenho e, por meio destes, comprovam bons níveis de eficiência em termos de sustentabilidade. São várias as metodologias de avaliação de desempenho ambiental aplicadas às edificações nos diversos países.

Vários países no mundo têm ou estão produzindo leis e incentivos para edificações que sejam projetadas de forma ambientalmente responsável e com alto desempenho. Em muitos deles existem sistemas de certificação ambiental para edificações nos quais se reconhece os melhores desempenhos das edificações em relação a usarem mais critérios de sustentabilidade. Segundo Lamberts et.al. os sistemas de certificação começaram na Europa e essa forma de incentivo difundiu-se em outros países da América (principalmente no Canadá e nos EUA) e hoje outros países como Japão, Austrália, México, entre outros, também tem seu próprio sistema de certificação (LAMBERTS, TRIANA, FOSSATI, & BATISTA, 2007).

As metodologias empregadas pelos sistemas de avaliação de edifícios têm abordagens distintas e variam de acordo com o objetivo pretendido. Por exemplo, quando impulsionados por iniciativas governamentais e metas nacionais, os sistemas de avaliação tendem a ter um escopo mais específico. No caso de enfoque na mudança de valores para o setor, os requisitos dos sistemas de avaliação adotam um escopo mais abrangente, avaliando a sustentabilidade do empreendimento em suas vertentes ambiental, social e econômica.

Os sistemas de avaliação de edifícios também podem ser de adesão voluntária ou obrigatória, podendo tornar-se pré-requisito em processos licitatórios, por exemplo. De modo

semelhante, os sistemas também podem ou não envolver processos de certificação, sendo neste último caso necessária a submissão do empreendimento a uma avaliação de terceira.

De modo geral, as metodologias possuem em comum o fato de seus requisitos estarem estruturados em grandes temas, indo além das questões puramente ambientais, abordando aspectos sociais e econômicos. A avaliação é feita por meio de critérios prescritivos (orientados a dispositivos ou estratégias, indicando os meios que precisam ser disponibilizados) e também de especificações de desempenho (obtidos a partir da realização de medições e cálculos específicos, indicando o fim a ser alcançado). (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012). No Brasil destacam-se (em ordem alfabética):

- **AQUA (Fundação Vanzolini)** - processo de certificação brasileiro baseado na metodologia de certificação francesa Démarche HQE;
- Etiquetagem para avaliação do nível de eficiência energética em edificações do Inmetro e **Procel EDIFICA**;
- **LEED (USGBC) Leadership in Energy and Environmental Design** - metodologia norte-americana e mais difundida no mercado internacional;
- **Selo Casa Azul CAIXA**, da Caixa Econômica Federal;

Entretanto, alguns problemas podem ser verificados nas certificações ambientais dos edifícios. Um deles é que alguns sistemas de certificação são importados, como o LEED (EUA) e o AQUA (França) e, embora haja uma tentativa para adequá-los ao Brasil, esses sistemas foram desenvolvidos para realidades sociais e econômicas totalmente diferentes, o que provoca distorções nos critérios de certificação. Além disso, esse sistema não tem regulação com a agenda nacional e o seu custo de implantação é alto. Dessa forma, se a certificação não é economicamente viável, as empresas acabam não fazendo. Uma opção para certificação de habitações de interesse social é o selo “Casa Azul” da Caixa. Este selo é opcional e tem a vantagem de ser baseado na realidade nacional (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010).

AQUA (Fundação Vanzolini): Lançado em 2008, o processo AQUA (Alta Qualidade Ambiental) é o primeiro

referencial brasileiro para avaliação e certificação do desempenho ambiental de edifícios, voltado ao mercado. Foi desenvolvido em parceria com o Certivéa, organismo detentor do referencial e dos processos certificadoros da metodologia francesa NF Bâtiments Tertiaires – Démarche HQE, por meio de trabalhos desenvolvidos em conjunto com uma equipe de especialistas do Departamento de Construção Civil e Urbana da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, a qual analisou e definiu parâmetros adequados ao contexto e necessidades de desenvolvimento de nosso País.

Os referenciais técnicos dessa metodologia de certificação para avaliação de desempenho ambiental abordam as características de desempenho dos edifícios propriamente ditos e também o sistema de gestão praticado durante o desenvolvimento do empreendimento, que representa uma garantia do alcance do desempenho estabelecido na etapa inicial do projeto.

O desempenho do empreendimento é apresentado na forma de um perfil de desempenho, cuja avaliação é validada por meio de auditorias presenciais realizadas ao final das etapas: Programa, Concepção e Realização (para certificação de construções novas) e etapa de Operação e Uso (para certificação de edificações existentes). As 14 categorias de preocupação ambiental:

- Relação do edifício e seu entorno;
- Escolha integrada de produtos, sistemas e processos construtivos;
- Canteiro de baixo impacto ambiental;
- Gestão da energia;
- Gestão da água;
- Gestão dos resíduos de uso;
- Manutenção – permanência dos desempenhos ambientais;
- Conforto higrotérmico;
- Conforto acústico;
- Conforto visual;
- Conforto olfativo;

- Qualidade sanitária dos espaços;
- Qualidade sanitária do ar;
- Qualidade sanitária da água.

O edifício é avaliado em função do nível de desempenho alcançado em cada uma das 14 categorias e nas práticas gerenciais indicadas, sendo possível o alcance dos níveis Bom, Superior ou Excelente para a sua qualidade ambiental. A certificação é obtida para aquele que alcançar, em termos de qualidade ambiental, o nível Excelente no mínimo em três das categorias e o nível Bom no máximo em sete categorias (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

Etiquetagem para avaliação do nível de eficiência energética em edificações do Inmetro e Procel EDIFICA

Nas últimas décadas, tem sido realizada no país uma agenda para a eficiência energética promovendo mudanças nas políticas públicas referentes à incorporação de medidas de economia energética no setor da construção. O Programa Nacional de Conservação de Energia (Procel) foi criado em 1985 como uma parceria entre o Ministério de Minas e Energia e a Eletrobrás, companhia de energia controlada pelo governo brasileiro.

O objetivo principal é promover a racionalização da produção e do consumo de eletricidade, eliminando o desperdício e reduzindo os custos e os investimentos no setor. Desde 1991, foi transformado em um programa governamental e tem expandido seu escopo e responsabilidade. O Estatuto da Cidade foi um passo importante no estabelecimento de uma Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, a fim de promover a eficiência energética a nível nacional focando em equipamentos, edifícios e energias renováveis (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010).

A etiquetagem para avaliação do nível de eficiência energética em edificações do Inmetro e Procel Edifica integra o Programa Brasileiro de Etiquetagem - PBE, que faz parte do Programa Nacional de Eficiência Energética, do Ministério de Minas e Energia. A etiquetagem foi desenvolvida por meio de um convênio entre a Eletrobras/Procel Edifica e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio do Laboratório de

Eficiência Energética em Edificações (LabEEE).

Entre outras ações, o projeto elaborou dois regulamentos técnicos: o RTQ-C - Regulamento Técnico para Eficiência Energética de Edifícios Comerciais, de Serviços e Públicos (BRASIL, 2010) e o RTQ-R - Regulamento Técnico para Eficiência Energética de Edificações Residenciais (Brasil, 2012). Em ambos os regulamentos constam as metodologias para a avaliação do nível de eficiência compostas por aplicações de equações, verificações do atendimento a pré-requisitos e possibilidade de bonificações. A classificação é apresentada na forma de níveis de eficiência cuja categorização varia de A a E. O RTQ-C, relativo aos edifícios comerciais, de serviços e públicos, contempla requisitos relativos ao desempenho da envoltória, à eficiência e potência instalada do sistema de iluminação e à eficiência do sistema de condicionamento de ar. A classificação final é dada conforme o nível de eficiência alcançado nestes três sistemas individuais:

- Envoltória;
- Sistema de iluminação; e
- Sistema de condicionamento de ar.

O RTQ-R, relativo às edificações residenciais, objetiva criar condições para a etiquetagem do nível de eficiência energética de unidades habitacionais autônomas (casas ou apartamentos), de edificações residenciais multifamiliares e de áreas de uso comum de edificações multifamiliares ou de condomínios residenciais. Para a classificação das Unidades Habitacionais Autônomas, são avaliados os seguintes sistemas:

- Envoltória para verão e inverno (esta última somente para zonas bioclimáticas de 1 a 4);
- Aquecimento de água.

Para a classificação das edificações multifamiliares ou condomínios residenciais, ponderam-se os níveis obtidos para cada unidade pela sua área útil. Já para a classificação das áreas de uso comum, os seguintes sistemas são avaliados, de acordo com o seu uso:

- Áreas comuns de uso frequente - iluminação artificial, bombas centrífugas e elevadores;
- Áreas comuns de uso eventual - iluminação artificial,

equipamentos, aquecimento de água e sauna.

Para obter a etiqueta, o solicitante deve procurar um Organismo de Inspeção Acreditado – OIA listado no site do Inmetro (Inmetro, 2012). Inicialmente, a edificação obterá uma etiqueta de projeto e, posteriormente, outra de edifício construído, a qual atestará a eficiência inspecionada da edificação analisada na etapa de projeto. Cabe ressaltar que a adesão à etiquetagem é voluntária (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

LEED (USGBC) - Leadership in Energy and Environmental Design

O LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) foi desenvolvido nos Estados Unidos pelo USGBC (United States Green Building Council). Atualmente, o LEED é o sistema de certificação comercial mais divulgado e aplicado internacionalmente. No Brasil, a instituição denominada GBC Brasil faz a divulgação da certificação e dos conceitos de construção sustentável — entretanto, o organismo certificador permanece sendo o USGBC.

O LEED compreende os seguintes referenciais: LEED-CS para sistemas prediais e envoltória; LEED-NC para construções novas; LEED-CI para interiores comerciais; LEED-Schools, Retail, Healthcare, para escolas, comércio e hospitais; LEED-Homes para residências; LEED-EB para edifícios em uso; LEED-ND para desenvolvimento de bairros.

A documentação é encaminhada ao USGBC para avaliação e validação das soluções de projeto propostas. O método de avaliação se dá por meio de uma somatória de pontos atribuídos ao atendimento dos diversos requisitos propostos, os quais se agrupam em sete temas:

- Sítios sustentáveis;
- Eficiência no uso da água;
- Energia e atmosfera;
- Materiais e recursos;
- Qualidade do ambiente interior;
- Inovação no processo de desenho; e

- Créditos de prioridade regional.

O edifício é classificado resultando em quatro níveis de classificação (Certified, Silver, Gold e Platinum), conforme faixa de pontuação obtida (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

Selo Casa Azul CAIXA

A Caixa Econômica Federal, maior financiador habitacional do país que financia cerca de 70% dos imóveis residenciais do Brasil (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010), e administrador do PMCMV, criou o “Selo Casa Azul” com o objetivo de incentivar o uso racional de recursos naturais na construção de empreendimentos habitacionais, reduzir o custo de manutenção dos edifícios e as despesas mensais de seus usuários, bem como promover a conscientização de empreendedores e moradores sobre as vantagens das construções sustentáveis. Com o selo, a CAIXA reconhece e certifica os projetos de empreendimentos que demonstrem suas contribuições para a redução de impactos ambientais, avaliados a partir de critérios vinculados aos seguintes temas: qualidade urbana, projeto e conforto, eficiência energética, conservação de recursos materiais, gestão da água e práticas sociais.

Lançado em 2010, o Selo Casa Azul CAIXA é considerado um sistema de classificação da sustentabilidade de projetos que foi desenvolvido para a realidade da construção habitacional brasileira. A metodologia do Selo foi elaborada por uma equipe técnica da Caixa Econômica Federal e um grupo multidisciplinar de professores da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade Estadual de Campinas. (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

A CBCS (2010) destaca como vantagens de se utilizar esta etiqueta em projetos são:

- Incentivar o uso racional dos recursos naturais na construção de unidades habitacionais;
- Incentivar a inclusão de itens de sustentabilidade em projetos;
- Reconhecer publicamente os projetos mais

sustentáveis;

- Reduzir o custo de manutenção de edifícios e os gastos mensais dos usuários; e
- Sensibilizar construtores e usuários sobre as vantagens da construção sustentável.

A adesão ao Selo é voluntária sendo aplicado aos projetos de empreendimentos habitacionais apresentados à Caixa para financiamento ou nos programas de repasse, sendo que a avaliação do atendimento dos critérios do Selo e da agenda proposta para o empreendimento é realizada concomitantemente à análise de viabilidade técnica da proposta. Após a aprovação do projeto e na contratação da proposta, será emitido o certificado de concessão do Selo Casa Azul CAIXA. As obras também são vistoriadas durante as medições mensais ou em vistorias específicas, tendo como objetivo verificar se todos os critérios foram atendidos (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

Os 53 critérios de avaliação estão distribuídos em seis categorias. A seleção dos critérios deve ser justificada conforme o contexto e as características do projeto apresentados na agenda do empreendimento. As categorias avaliadas são:

- Qualidade urbana;
- Projeto e conforto;
- Eficiência energética;
- Conservação de recursos materiais;
- Gestão da água; e
- Práticas sociais.

Em função dos critérios atendidos, classifica-se o edifício nos níveis Bronze (todos os critérios obrigatórios atendidos), Prata (critérios obrigatórios e mais seis outros de livre escolha atendidos) ou Ouro (critérios obrigatórios e mais 12 outros de livre escolha atendidos).

Segundo o manual, para obtenção do selo, existem critérios obrigatórios e opcionais, que complementam a avaliação aumentando a categoria da certificação. A certificação obrigatória visa garantir que os empreendimentos sejam dotados de infraestrutura básica e acesso a serviços urbanos de transporte público e coleta de lixo. É necessária a comprovação de geração

formal de empregos, arrecadação de tributos e obrigações trabalhistas, além da promoção da regularização fundiária. É exigido o atendimento a regras ambientais quanto a origem florestal (Ação Madeira Legal e DOF), a normas de acessibilidade (NBR9050) e a promoção de ações sociais de instrução e de educação ambiental. Todas estas exigências complementam a adequação do projeto arquitetônico e urbanístico a exigências de sustentabilidade.

O guia do Selo Casa Azul CAIXA também foi idealizado de forma a servir como manual de sustentabilidade para os projetistas. A opção por uma metodologia de certificação deve ser

feita com base nas especificidades de cada empreendimento, as quais incluem o nível de desempenho desejado, a quantidade de área construída, a complexidade dos sistemas prediais, a procedência e interesses de investidores e usuários, e na capacidade futura de sistematização e usufruto das boas práticas a serem implementadas. Na opção pela certificação ambiental, cada empreendimento tem aderência a uma ou outra metodologia (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012).

A Caixa se compromete ainda a fornecer todo o apoio aos proponentes do Selo Casa Azul, além de ser responsável pela análise, acompanhamento e fiscalização dos projetos, e emissão dos certificados. Ainda segundo o manual do Selo, é certo que boa parte das soluções hoje vigentes deverá, em médio prazo, evoluir drasticamente ou ser substituída por outras. Neste contexto, a concessão do Selo para um empreendimento deve ser resultado de um processo de acumulação contínua de conhecimento, que trará benefícios para a empresa, para a sociedade e para o meio ambiente, em curto e longo prazo (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010)

Categorias Analíticas e Matriz de Qualidade e Sustentabilidade

Conforme já frisamos a produção de habitação e o habitar (a manutenção e operação da habitação) podem se dar de diversas formas, e assim também podem ser variados os seus impactos no meio. É impossível construir habitação ou habitar sem interagir com o meio, mas é possível buscar o menor

impacto.

Amparado nas dimensões do desenvolvimento sustentável, a implantação de projetos de habitação deve trazer benefícios dos pontos de vista ambiental, reduzindo o consumo de recursos naturais e diminuindo a geração de resíduos; econômico, promovendo a busca de soluções que sejam viáveis economicamente, ao longo do ciclo de vida; e social, proporcionando conforto e melhor qualidade de vida dos usuários, dos trabalhadores da obra e vizinhança próxima. A mudança no tratamento de questões ambientais representa importantes oportunidades de desenvolvimento para vários setores da cadeia produtiva.

Embora diversos projetos de sustentabilidade já tenham sido implantados em habitações de interesse social no Brasil, ainda se verificam, segundo a CBCS, muitas barreiras para implantação dos mesmos. As principais barreiras encontradas são em relação ao custo, tanto de implantação quanto o de manutenção dessas tecnologias, é maior do que o das tecnologias convencionais e a falta de definição de uma política institucional integrada de sustentabilidade, que faz com que as soluções sejam departamentalizadas ao invés de serem considerados processos matriciais. A tendência para desenvolver soluções padrões nacionais e regionais, acabam resultando em soluções que não privilegiam os aspectos particulares de cada projeto e na falta de integração dos diversos participantes nos projetos, construção e no uso das residências, perdendo oportunidades cruzadas importantes para a melhoria da habitação como um todo (CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável, 2010).

A ideia de que os conceitos de sustentabilidade só podem ser aplicados a edifícios de alto padrão, sempre incluindo um custo adicional importante, também não é totalmente válida, uma vez que existem soluções que podem ser aplicadas nas fases de projeto, construção e operação dos edifícios, que apresentam simplicidade de implantação e não levam necessariamente a um aumento dos custos, podendo mesmo conduzir a uma redução de custos sobre a vida útil do projeto. O custo da unidade não é necessariamente mais alto, desta forma não se pode afirmar que a adoção de critérios de sustentabilidade pode reduzir o total de famílias atendidas com a mesma quantidade de recursos.

Adiciona-se a isso que a adoção de medidas de eficiência

energética ou redução do consumo de água, mesmo que impliquem num adicional ao custo da unidade, gera redução dos custos no uso e operação das habitações, beneficiando não somente os usuários, mas possibilitando uma economia de investimentos na infraestrutura pública.

Solucionar o que está na base da pirâmide é mais barato e mais eficiente, sobretudo através do desenho urbano, porém corrigir os erros será sempre mais caro do que planejar e construir de maneira mais eficiente. A orientação para a sustentabilidade nas cidades visa uma economia de recursos e da própria infraestrutura urbana. Para os novos patamares necessários de consumo de energia, água, transporte e produção de resíduos os usuais índices de ordenamento urbano não são mais suficientes.

É fundamental que se tenha em mente qual o patamar de sustentabilidade se quer atingir e em que prazo, tendo a produção de habitação como parte fundamental deste processo. Embora os parâmetros quanto a sustentabilidade urbana sejam relativamente comuns em grande parte das bibliografias, os instrumentos da sua efetivação ainda são bastante variados. Dada esta variedade sobre o tema, para a composição da matriz de análise primeiramente deve ser verificada uma definição clara na política local quanto:

Horizonte de Sustentabilidade: Definição de metas objetivas relativas a sustentabilidade e prazos de execução. Por exemplo: redução do consumo de energia elétrica e de água nas unidades destinadas a habitação de interesse social em 20% num prazo de 10 anos.

Parâmetros de Sustentabilidade: Definição de parâmetros a serem considerados na avaliação da sustentabilidade. Por exemplo: gestão de energia, gestão da água, conforto, etc. Esta definição poderá ser uma constituição própria ou a previsão da utilização de referenciais presentes em certificações, porém sempre com o cuidado da análise e adaptação ao contexto local.

Estratégias e Políticas: Definição das estratégias a serem utilizadas para atingimento das metas segundo os parâmetros utilizados. Por exemplo: utilização de aquecimento solar e aproveitamento de água da chuva para a redução do consumo de energia elétrica e de água nas unidades destinadas a habitação de interesse social, prevendo sua utilização obrigatória

na construção de novas unidades.

Estes três aspectos, o horizonte ou meta, o parâmetro e as estratégias devem ser estabelecidos de forma claras e aplicadas em conjunto, sob o risco de ser uma política vazia que se efetiva apenas no papel. Da mesma forma este será o critério de análise dentro da matriz, a verificar se existe desde a previsão até a forma de efetivação na política local.

Cabe ressaltar que dentro da definição dos parâmetros as certificações constituem um rico referencial de critérios de sustentabilidade, pois são pautadas em metas de resultados. Porém, as certificações não têm caráter obrigatório. Lamberts et.al. destaca que apesar de serem muito úteis, representando uma mudança de mentalidade, essas medidas ainda são consideradas pontuais. Observa-se que na construção civil internacional a tendência de considerar o meio ambiente já está presente não só pelas leis e normas a serem seguidas, mas pela escassez de recursos que exige melhor controle e uso racional dos materiais (LAMBERTS, TRIANA, FOSSATI, & BATISTA, 2007).

O ordenamento utilizado segue as diretrizes projetuais propostas pela Asbea (ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade, 2012). Estas diretrizes, como já foi levantado, partem das necessidades do **programa do empreendimento**, traduzido pelas necessidades e expectativas dos investidores e dos futuros usuários do ambiente construído além de aspectos culturais; das **características e recursos naturais**, sendo os elementos que podem ter influência direta ou indireta na edificação; de aspectos da **infraestrutura urbana**, composta pelos sistemas de transporte, coleta, abastecimento e disponibilidade de serviços públicos e dos aspectos relativos a **vizinhança e comunidade local**, que caracterizam a organização sociocultural do entorno. As diretrizes foram agrupadas em três grandes grupos:

1. **Inserção Urbana:** Aspectos urbanos, paisagem, mobilidade, acessibilidade e desenho universal e segurança;
2. **Recursos:** Materiais, resíduos, água e efluentes, energia;
3. **Conforto:** Conforto térmico, conforto visual/iluminação, conforto acústico, conforto olfativo,

salubridade e operação e manutenção;

Figura 6 - construção da matriz de qualidade e sustentabilidade: condicionantes e projeto



Fonte: elaboração pelo autor

Conforme o quadro a seguir, podemos notar a presença destes mesmos itens nas certificações levantadas, e ainda relacionar os campos de atuação das normas dentro delas:

Tabela 7 – Quadro de relação entre parâmetros de sustentabilidade e sua presença em normas e certificações

Parâmetros Gerais/ Presença em Normas e Certificações		Exigências Normativas:	Certificações			
			AQUA (Fundação Vanzolini):	Etiquetagem para avaliação do nível de eficiência energética em edificações do Inmetro e Procel Edifica	LEED (USGBC) - Leadership in Energy and Environmental Design	Selo Casa Azul CAIXA
Inserção Urbana	Aspectos urbanos:	COE; EIA/EIV	Relação do edifício e seu entorno;		Sítios sustentáveis; Créditos de prioridade regional.	Qualidade urbana;
	Paisagem	COE; EIA/EIV	Relação do edifício e seu entorno;		Sítios sustentáveis; Créditos de prioridade regional.	Qualidade urbana;
	Mobilidade	COE; EIA/EIV	Relação do edifício e seu entorno;		Sítios sustentáveis; Créditos de prioridade regional.	Qualidade urbana;
	Acessibilidade e desenho universal:	COE; NBR9050	Relação do edifício e seu entorno;		Sítios sustentáveis; Créditos de prioridade regional.	Qualidade urbana;
	Segurança:	COE; NBR 15575; NBR9050				Práticas sociais.
Recursos	Materiais:	COE; PBQP-H; NBR15575; EIA/EIV	Escolha integrada de produtos, sistemas e processos construtivos; Canteiro de baixo impacto ambiental;		Materiais e recursos;	Conservação de recursos materiais;
	Resíduos:	COE; PBQP-H; NBR15575; EIA/EIV	Gestão dos resíduos de uso;		Materiais e recursos;	Conservação de recursos materiais;
	Água e efluentes:	COE; PBQP-H; NBR15575; EIA/EIV	Gestão da água;		Eficiência no uso da água;	Gestão da água; e
	Energia:	COE; PBQP-H; NBR15575; EIA/EIV	Gestão da energia;	Envoltória para verão e inverno (esta última somente para zonas bioclimáticas de 1 a 4); Aquecimento de água. Áreas comuns de uso frequente - iluminação artificial, bombas centrífugas e elevadores; Áreas comuns de uso eventual - iluminação artificial, equipamentos, aquecimento de água e sauna.	Energia e atmosfera;	Eficiência energética;
Conforto	Conforto térmico:	COE; PBQP-H; NBR15575; EIA/EIV	Conforto higrotérmico;	Envoltória para verão e inverno (esta última somente para zonas bioclimáticas de 1 a 4);	Qualidade do ambiente interior; Inovação no processo de desenho; e	Projeto e conforto;
	Conforto visual/iluminação:	COE; PBQP-H; NBR15575; EIA/EIV	Conforto visual;	Aquecimento de água. Áreas comuns de uso frequente - iluminação artificial, bombas centrífugas e elevadores; Áreas comuns de uso eventual - iluminação artificial, equipamentos, aquecimento de água e sauna.	Qualidade do ambiente interior; Inovação no processo de desenho; e	Projeto e conforto;
	Conforto acústico:	COE; PBQP-H; NBR15575; EIA/EIV	Conforto acústico;		Qualidade do ambiente interior; Inovação no processo de desenho; e	Projeto e conforto;
	Conforto olfativo:	COE; PBQP-H; NBR15575; EIA/EIV	Conforto olfativo;		Qualidade do ambiente interior; Inovação no processo de desenho; e	Projeto e conforto;
	Salubridade:	COE; PBQP-H; NBR15575; EIA/EIV	Qualidade sanitária dos espaços; Qualidade sanitária do ar; Qualidade sanitária da água.		Qualidade do ambiente interior; Inovação no processo de desenho; e	Projeto e conforto;
	Operação e manutenção:	COE; PBQP-H; NBR15575; NBR 9050; EIA/EIV	Manutenção – permanência dos desempenhos ambientais;	Aquecimento de água. Áreas comuns de uso frequente - iluminação artificial, bombas centrífugas e elevadores; Áreas comuns de uso eventual - iluminação artificial, equipamentos, aquecimento de água e sauna.		Práticas sociais.

Fonte: elaboração pelo autor

Existem diversos instrumentos que podem complementar de maneira eficiente o Plano Diretor, seguindo critérios voltadas ao cumprimento de metas com possibilidades diversas de efetivação, como o EIV, EIA e Certificações. Da mesma forma que a sustentabilidade em nível global depende de ações em nível local, também a sustentabilidade na escala da cidade depende da soma das ações em cada edificação, implantadas de maneira coerente entre si visando um objetivo comum.

Assim, avaliamos como essencial que **o Plano Diretor defina as metas claras a serem atingidos em termos de sustentabilidade, e estabeleça os parâmetros de avaliação do cumprimento e atendimento a serem utilizados na análise dos projetos**. As formas deste atendimento são por demais variadas e dinâmicas frente as possibilidades de projeto e a velocidade das inovações tecnológicas. Desta forma as ferramentas entram com caráter orientativo e não normativo. Por exemplo: a meta define uma redução de 20% no consumo de energia em relação a um parâmetro inicial estabelecido, e a mesma pode ser atingida utilizando-se como instrumentos a geração própria de energia, ou lâmpadas e eletrodomésticos mais econômicos, ou aquecimento solar de água, ou aumentando as possibilidades de iluminação e ventilação natural, etc, ou ainda a combinação deles visando o cumprimento ou superação da meta.

Consideramos ainda que dada a urgência da questão da sustentabilidade frente aos problemas acarretados por séculos de desenvolvimento “insustentável”, **a adoção de um mínimo de metas básicas de sustentabilidade deve ser obrigatória**, pelo menos nas novas construções, independente da origem de recursos ser pública ou privada. Estas metas básicas podem ser as que representam pouco ou nenhum acréscimo de custo nos empreendimentos. Metas adicionais, mais rígidas ou de maior custo podem ser opcionais num primeiro momento, ou ter fixado um prazo de implantação e adequação, ou serem ainda implantadas de forma gradual.

Se a efetiva produção Habitacional esta relegada, muitas vezes, as decisões do setor privado e pautada no lucro do investimento, a adoção de padrões não somente mínimos, mas razoáveis via legislação é uma forma de procurar assegurar uma produção mais sustentável. **Regras claras e universais equiparam a concorrência, ou seja, se a exigência é para**

todos, o possível incremento do custo de qualidade e sustentabilidade não será um diferencial, mas comum a todos os produtos da categoria, ao mesmo tempo que incentiva o setor a buscar inovações e novas soluções na cadeia produtiva.

A partir dos três eixos fundamentais do urbanismo sustentável - a habitação, a infraestrutura e a paisagem - há que se considerar o papel do planejamento urbano na efetivação de metas de sustentabilidade, e que o Plano Diretor tem ação direta sobre o mesmo. Sendo que a produção de habitação e de HIS tem alto impacto sobre a sustentabilidade e ao mesmo tempo sobre a construção e expansão da cidade, cabe analisar se existe alguma regulamentação visando que esta produção ocorra de maneira mais sustentável, tanto como obrigatoriedade quanto como incentivo. Neste sentido é necessário ampliar o foco aqui para além do objeto construído ou de sua implantação. Antes mesmo que o conjunto de objetos construídos impacte na cidade, a própria cidade impacta sobre a concretização dos mesmos através de seus padrões de expansão, aspectos geográficos, socioeconômicos e de mobilidade, relativos a esfera do planejamento urbano. Desta forma acrescentamos à matriz a análise da **Previsão de instrumentos voltados a Sustentabilidade no processo de produção de HIS** dentro do contexto do planejamento urbano.

Da mesma forma cabe uma revisão de um item relativo a cadeia produtiva da habitação. A partir da análise de aspectos de sustentabilidade e qualidade na produção de habitação, e da desmistificação do fator custo dentro deste processo (uma vez que nem todas as iniciativas implicam num aumento do custo), consideramos que não cabe uma “flexibilização” nos requisitos de Qualidade e Sustentabilidade para produção de HIS, sendo que a análise do item deve ocorrer sob a ótica de **“Incentivos para atendimento de requisitos de Qualidade e Sustentabilidade para produção de HIS”**. Partimos da premissa de que os requisitos técnicos mínimos, como visto também neste capítulo, são normatizados, não sendo possível uma “flexibilização” abaixo dos padrões mínimos, e que flexibilizar qualidade e sustentabilidade soaria conceitualmente incoerente posto que consideramos a produção de HIS de extrema importância dentro do campo da sustentabilidade.

Acrescentamos ainda a matriz os itens de qualidade e

sustentabilidade em HIS, conforme a revisão feita neste capítulo e resumida a seguir trazendo o foco de análise:

Inserção Urbana Sustentável de HIS: existência de metas de sustentabilidade e parâmetros de avaliação, adoção de padrões/metras mínimas visando a sustentabilidade e coerente com estas, regulamentação de instrumentos obrigatórios e/ou formas de incentivo a implantação de HIS de maneira sustentável, considerando aspectos ambientais, sociais e econômicos.

Gestão de Recursos na Produção de HIS: existência de metas de sustentabilidade e parâmetros de avaliação, adoção de padrões/metras mínimas visando a sustentabilidade e coerente com estas, regulamentação de instrumentos obrigatórios e/ou formas de incentivo visando a correta gestão dos recursos materiais, resíduos, água e efluentes e energia, focado na produção de HIS.

Conforto em Edificações voltadas a HIS: existência de metas de sustentabilidade, e coerente com estas, regulamentação de parâmetros mínimos de conforto e salubridade a serem atingidos pelas edificações destinadas a HIS, coerente com as condições locais, e/ou formas de incentivo.

Normas: existência de menção em lei municipal quanto a obrigatoriedade de atendimento no mínimo a NBR15575, a NBR9050 bem como a regulamentação quanto a execução de EIA e EIV, com foco sobre sua utilização na produção de HIS. Será analisada a relação entre os requisitos técnicos locais e os requisitos aplicados pela Caixa para a construção de HIS.

Certificações: existência de obrigatoriedade ou incentivo para adoção de certificações para edificações voltadas a HIS.

Com a revisão dos itens mencionados e a inclusão dos itens deste subcapítulo, temos a matriz final para a análise da legislação municipal no próximo capítulo.

Tabela 8 - Construção da Matriz de Análise (Parcial 4 - Final)

QUADRO DE ANÁLISE PRODUÇÃO HIS	
Política Habitacional	
<p><i>Eixo Financiamento e Subsídio:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> _Articulação com os mecanismos de Financiamento e Subsídio; _Previsão de um Fundo Municipal de Financiamento e Subsídio; <p><i>Eixo Arranjos Institucionais:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> _Existência de uma estrutura local própria voltada a HIS; _Existência de articulação intersetorial em nível local com vista a articulação das políticas e a simplificação na aprovação de projetos destinados a HIS; _Coerência na definição das Faixas de Atendimento entre o Plano Diretor e a PNH; 	
Planejamento Urbano voltado a HIS	
<p><i>Eixo Estratégias Urbanas e Fundiárias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> _Simplificação na Aprovação de Projetos destinados a HIS; _Previsão de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc); _Previsão de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo; _Previsão de Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e Desapropriação; _Previsão de Dação em pagamento e Abandono; _Previsão de Direito de Preempção; _Previsão de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU; _Previsão de Consórcio Imobiliário; _Previsão de Operações urbanas consorciadas; _Previsão de Outorga onerosa do direito de construir; _Previsão de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); _Previsão de Produção Compulsória de HIS; <p>_Previsão de instrumentos voltados a Sustentabilidade no processo de produção de HIS;</p>	
Cadeia Produtiva da Habitação	
<p><i>Eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil</i></p> <ul style="list-style-type: none"> _Incentivos à produção de HIS através de Instrumentos Urbanísticos/Potenciais Construtivos _Flexibilização de Requisitos Dimensionais para produção de HIS; _Flexibilização de Requisitos Técnicos para produção de HIS; <p>_Incentivos para atendimento de Requisitos de Qualidade e Sustentabilidade para produção de HIS;</p> <p><i>Eixo Financiamento e Subsídio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> _Previsão ou Indicação de Formas de Financiamento e Subsídio para produção de HIS, articulado com a política habitacional; 	

Qualidade e Sustentabilidade na Produção de HIS

Eixo Estratégias Urbanas e Fundiárias / Eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil

_ Existência de metas e parâmetros mínimos e/ou incentivos a sustentabilidade relativa a Inserção Urbana Sustentável de HIS;

_ Existência de metas e parâmetros mínimos e/ou incentivos a sustentabilidade relativa a Gestão de Recursos na Produção de HIS;

_ Existência de metas e parâmetros mínimos e/ou incentivos a sustentabilidade relativa ao Conforto em Edificações voltadas a HIS;

_ Adoção de Normas visando a qualidade e a sustentabilidade na produção de HIS;

_ Adoção ou Incentivo a utilização de Certificações visando a qualidade e a sustentabilidade na produção de HIS;

Fonte: elaboração pelo autor

PARTE II – ESTUDO DE CASO: FLORIANÓPOLIS

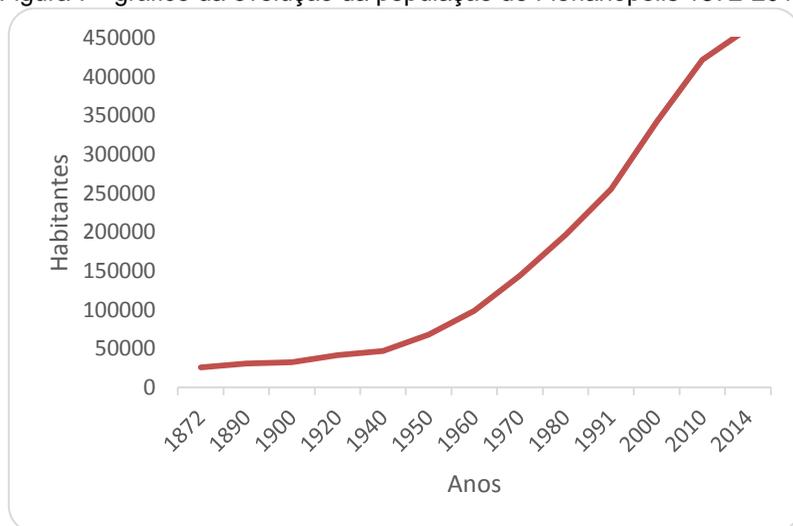
O município de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, possuía em 2014 uma população estimada de 461.524 habitantes de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Divide-se entre as áreas insular e continental, sendo a ligação realizada por apenas duas pontes rodoviárias e uma contemplativa, a Ponte Hercílio Luz, que aguarda por uma restauração. Limita-se por terra apenas com o município de São José, mas encontra-se inserida em uma região metropolitana composta por 22 municípios e 1.012.831 habitantes (IBGE, 2010). Dentre estes, destacam-se os municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, que junto com a parte continental de Florianópolis apresentam uma área conturbada de grande densidade habitacional e significativa representação no PIB da região metropolitana. A principal via de acesso à Florianópolis é a BR-282, que em seu trecho urbano é denominada Via Expressa, conectando as pontes para o acesso a ilha. Destaca-se nessa característica um movimento pendular da população que diariamente dirige-se cedo a região central da ilha, retornando ao final do dia, tanto quanto da porção continental quanto das cidades conturbadas, ressaltando num crescente problema de mobilidade urbana. A economia da cidade está baseada principalmente no setor de serviços, onde destaca-se o setor de turismo e de tecnologia, o setor público, com diversos órgãos que tem sua sede na Capital, além da maricultura.

Os primeiros habitantes do local foram os índios tupi-guaranis, que praticavam agricultura, mas tinham na pesca e coleta de moluscos as atividades básicas para sua subsistência e cujos registros mais antigos datam de 4.800 AC. No início do século XVI a região já era conhecida por navios que aportavam na Ilha de Santa Catarina para se abastecerem com destino à Baía do Prata. Somente por volta de 1675 é que se dá início ao povoamento da ilha com a fundação de Nossa Senhora do Desterro, sendo o segundo núcleo de povoamento mais antigo do Estado, fazendo parte da vila de Laguna. Em 1726, é elevada à categoria de vila, a partir de seu desmembramento de Laguna. Através da Carta Lei de 20/03/1823 é elevada à categoria de cidade, tornando-se capital da Província de Santa Catarina, o que refletiu em um momento de prosperidade com investimentos

de recursos federais, onde projetou-se a melhoria do porto e a construção de edifícios públicos, entre outras obras urbanas. A partir da República (1889), as resistências locais ao novo governo provocaram um distanciamento do governo central e a diminuição de seus investimentos. Com a vitória das forças comandadas pelo Marechal Floriano Peixoto, a cidade teve seu nome trocado em 1894 para Florianópolis, em homenagem a este oficial (PMF in IBGE, 2014). Entre as décadas de 60 e 70 a cidade passou por uma expansão urbana, impulsionada pela construção civil e criação do campus da Universidade Federal de Santa Catarina e instalação de grandes empresas, como a Eletrosul. Atualmente Florianópolis apresenta grande destaque nacional, não só pelas suas praias e belezas naturais, mas principalmente pela qualidade de vida, sendo o terceiro município no ranking nacional do IDHM em 2010.

A Figura a seguir apresenta um gráfico da evolução populacional do município onde é possível identificar dois grandes momentos de aumento populacional, um relacionado a construção civil das décadas de 60/70 e o outro no início do século XXI, onde a busca por qualidade de vida, inspirada no alto índice de desenvolvimento humano, é refletido no interesse nacional pela cidade.

Figura 7 - gráfico da evolução da população de Florianópolis 1872-2014



Fonte: PMF

Como no resto do país, a distribuição de renda e a qualidade de vida não se refletem de maneira igualitária na cidade gerando zonas de segregação social, algumas históricas, como as ocupações das encostas na região central da cidade e outras tantas novas, reflexo de políticas urbanas e sociais equivocadas ou implantadas parcial ou precariamente. Desta forma é possível encontrar na mesma cidade loteamentos considerados de alto padrão, como Jurerê Internacional, e loteamentos que necessitam de urgente intervenção urbanística como no Distrito do Rio Vermelho.

Figura 8 - Contrastes Urbanísticos - Rua em Jurerê Internacional a direita, e Servidão no Rio Vermelho, a esquerda



Fonte: fotos do autor

Expansão Urbana e o Setor de Construção Civil

Conforme coloca Campos, no tocante a expansão urbana da Região Metropolitana, observou-se de um modo geral que até 1950 a urbanização de Florianópolis e da região era pouco desenvolvida e que não existia uma estrutura empresarial formada em relação à indústria da construção civil na região. As maiores construções existentes neste período eram em sua maioria obras governamentais ou edifícios comerciais, executadas por empresas vindas de outros municípios ou estados. Até os anos 60 do século XX, o estado de Santa Catarina e a região da Grande Florianópolis tinham pouca expressão econômica em relação a outros grandes centros urbanos do estado e do país. Somente a partir dos anos

sessenta, com algumas ações importantes do Poder Público, como a instituição do BNH e a criação de empresas estatais (federais e estaduais) na cidade de Florianópolis, é que se intensifica a expansão urbana no município, acompanhando a aceleração da urbanização brasileira, surgindo o primeiro boom imobiliário, e, como consequência, a estruturação da indústria da construção civil na região. (CAMPOS, 2009).

Segundo Campos, esta expansão urbana, assim como da indústria da construção civil, passou por quatro fases distintas: a primeira foi o *boom* imobiliário da década de 70; a segunda, a crise dos anos 80; já a terceira se estrutura a partir da retomada do crescimento do setor imobiliário na década de 90; e, por último, a explosão imobiliária ocorrida a partir dos anos 2000. Campos ressalta ainda que a indústria da construção civil sempre esteve presente e foi expressiva na economia do município, sendo uma atividade industrial muito significativa para a cidade e para a região, responsável pela geração de boa parte da renda local e pela criação de empregos diretos e indiretos.

Para entender um pouco a dinâmica do setor de construção e seus impactos sobre a cidade, aprofundaremos as quatro fases relevantes, segundo colocadas por Campos (2009).

O boom imobiliário da década de setenta tem início em meados dos anos sessenta e se estende até o fim da década de setenta. A inauguração da BR 101 nos idos dos anos 60, aliada à instalação da UFSC, além de outras empresas e órgãos estatais, tanto estaduais como federais, possibilitou uma posição hierárquica urbana superior a Florianópolis, em relação às outras cidades do estado, e podem ser considerados um marco na expansão urbana do município de Florianópolis e de toda região. Ademais, na década de 70, foram realizadas diversas obras pelo Poder Público estadual que contribuíram para o crescimento urbano do município e das cidades circunvizinhas. Na década de 70, em plena ditadura militar, com o processo de industrialização decorrente da combinação do “Milagre Econômico”, com o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), aliados à criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), ocorreu o coroamento da urbanização brasileira e foi justamente neste período que o município de Florianópolis e outros da região experimentaram o primeiro *boom* imobiliário (CAMPOS, 2009).

Nesta época, surgiram grandes empreendimentos e investimentos significativos concernentes à construção de

edifícios e, também, loteamentos, tanto em Florianópolis como nos demais municípios da Região Metropolitana, alterando sua fisionomia. As primeiras grandes construtoras construíam edifícios com até doze andares no centro da cidade, e diversos loteamentos foram implantados para a classe média e alta, em vários bairros da região.

Ao estudar este período, quando se fala em investimento na construção civil, principalmente na área habitacional, não se pode deixar de salientar o ponto crucial da questão na época que impulsionou o desenvolvimento dessa indústria, que foi a criação do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional de Habitação, já que havia a necessidade de alguma fonte financiadora de recursos para tais empreendimentos. O Sistema Financeiro da Habitação, criado em 1964 é considerada uma das bases do capitalismo financeiro brasileiro.

O SFH teve muita influência no desenvolvimento da construção civil na área habitacional no Brasil inteiro, uma vez que através dele o assalariado tinha a possibilidade de adquirir a casa própria. Consequentemente teve também grande importância no desenvolvimento da construção civil, pois, além de colaborar com os empresários no que diz respeito aos investimentos, facilitava também a comercialização dos imóveis através dos financiamentos para aquisição de habitações.

Cabe ressaltar também que neste período havia pouca restrição em termos urbanísticos e ambientais por parte do poder público municipal, a não ser o Plano Diretor de 1952 e algumas leis esparsas, que nada mencionavam a respeito de meio ambiente. Segundo Campos, era dado até certo incentivo por parte dos gestores públicos municipais, para o desenvolvimento das construções verticais, pois estas obras geravam empregos e deixavam a cidade com cara de um grande centro urbano, o que era incentivado pelo governo pós-64, que desejava criar diversos centros metropolitanos no Brasil. As construções chegavam a ocupar cem por cento dos terrenos, com marquises que avançavam sobre os passeios públicos e os prédios podiam ser construídos de forma contígua, lado a lado, sem espaços, o que inclusive gerava problemas de iluminação e de insolação nos cômodos (CAMPOS, 2009).

A Crise dos anos oitenta inicia no fim da década de setenta e vai até a segunda metade dos anos oitenta. Surge a partir da crise na economia mundial a partir de 1973 (iniciada

pela crise do petróleo), que, por sua vez, afetou a economia nacional, a partir dos anos 80, refletindo-se diretamente na indústria da construção civil da região, que entrou num processo de recessão. Esta recessão trouxe de imediato, reflexos tanto no âmbito da indústria da construção, como nos rumos da expansão urbana da região.

Campos identifica a ocorrência de dois processos distintos. O primeiro que se caracteriza pela desativação das grandes construtoras locais na primeira metade da década de 80, dando lugar a outras de menor porte. E o segundo, que se evidencia pela redução na quantidade e qualidade dos imóveis lançados no mercado em relação à década de setenta. Os edifícios lançados antes eram, em sua maioria, no centro da cidade e com 12 pavimentos; agora, com essas construtoras menores, as construções passam a ser, na sua grande maioria, de apenas 04 pavimentos e em bairros periféricos, expandindo horizontalmente o espaço urbano. Este processo beneficiou também os municípios da região metropolitana com a migração de investimentos, alterando da mesma forma os rumos da expansão urbana, e os problemas consequentes dela.

Esta crise econômica afetou, por um lado, o construtor, com os altos custos da construção e a falta de financiamentos, e, por outro lado, o consumidor, com o achatamento salarial, com os altos preços dos imóveis, com os reajustes nas prestações e com a elevação dos preços dos aluguéis. Dessa forma, o mercado imobiliário, cada vez mais inseguro, apresentou a maior crise do setor, sem possibilidade de uma imediata reativação, dado o quadro conjuntural da época. Ao mesmo tempo, Campos observa que para atender às necessidades da classe média-alta, disseminaram-se as construções verticais dos chamados “Condomínios Fechados” em áreas centrais.

Apesar deste período de crise do setor, a cidade e a região continuaram a sofrer modificações na sua fisionomia e nos aspectos relacionados à ocupação do espaço urbano, provocados, em parte, pelo turismo, setor este que se acentuou durante este período (CAMPOS, 2009).

Cabe destacar que durante a década de 80, no ano de 1985, foi aprovado em Florianópolis o Plano Diretor dos Balneários, fracionando as diretrizes de planejamento entre a área central e as demais áreas.

A retomada do boom imobiliário na década de noventa,

segundo Campos, tem início no final da década de oitenta e se mantém durante os anos noventa. Após a crise nos anos 80, ocorre a retomada do setor, com muitos prédios com mais de doze pavimentos sendo erguidos, principalmente em Florianópolis e São José. Foi nessa década que foram implantados também loteamentos e pequenos edifícios em diversos bairros de Florianópolis e municípios adjacentes. Esta retomada do crescimento imobiliário ocorreu tanto nos centros das cidades, como nos bairros periféricos e nos balneários dos respectivos municípios. Em decorrência desta nova expansão imobiliária, as construtoras que atuavam no mercado foram beneficiadas acumulando ainda mais capital, ao mesmo tempo em que outros empresários entravam no ramo da construção civil, na busca pelos altos lucros oportunizados pelo setor.

Ainda na década de noventa, no governo Itamar Franco, para combater a hiperinflação existente no país, em 1993 é implementado o Plano Real. No ano seguinte ele originou o Plano de Estabilização Econômica, que conforme destaca Campos, ao entrar em execução muito beneficiou a indústria da construção civil. A indústria da construção civil local, através das pequenas empresas e com criatividade, mais uma vez se beneficia, tirando proveito de planos governamentais.

Da mesma forma, constata Campos, que houve também uma grande expansão urbana na Região Metropolitana de Florianópolis, transformando consideravelmente toda a fisionomia urbana, principalmente às margens da BR 101. Além dos benefícios trazidos pelo plano econômico, destaca-se na região metropolitana neste período, o acentuado processo migratório do interior em direção a capital contribuindo para um considerável índice de crescimento populacional. Na década de noventa, a Capital do Estado e os municípios de Palhoça e Biguaçu alcançaram uma taxa média de crescimento anual de 3,34%, 4,46% e 3,94% ao ano, respectivamente. Este índice pode ser considerado altíssimo se comparado com o de Porto Alegre, 0,93%, e o de São Paulo, 0,85%, no mesmo período (CAMPOS, 2009).

Paradoxalmente, mesmo com este elevado crescimento, tanto populacional como na expansão urbana, o município de Florianópolis foi considerado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1988, como a capital brasileira com a melhor qualidade de vida. Campos ressalta que a divulgação de índices

dessa natureza veio a contribuir com a boa fama dos municípios da região e com a concepção de que estas cidades, principalmente Florianópolis e os balneários da região, são, além de belas, seguras, tranquilas e um bom lugar para se viver. Conseqüentemente isto contribui efetivamente para a migração e para a demanda de imóveis na região, tanto na década de noventa como no novo milênio, quando ocorre a grande explosão imobiliária na região. Na segunda metade da década de 90, constata-se inclusive que há uma retomada na concessão de financiamentos imobiliários pela Caixa Econômica Federal, que segundo Campos, muito contribuiu com o desenvolvimento da indústria da construção civil na região durante este período.

No campo do planejamento urbano, entre 1994 e 1997 foi aprovado o novo Plano Diretor do distrito sede, aplicável a área central de Florianópolis, mantendo a separação entre o planejamento urbano entre a área central e as demais.

A explosão imobiliária do ano 2000 foi favorecida pelo reconhecimento, nacional e internacional, das belezas naturais, da segurança e da tranquilidade da cidade de Florianópolis e da região. Esta explosão imobiliária surge entre o final da década de noventa do século XX e o início do novo milênio e persiste até os dias atuais, configurando um novo marco na indústria da construção civil e na expansão urbana local, provocando uma verticalização generalizada em diversas partes da Região Metropolitana de Florianópolis.

Conforme Campos, este processo se deve também à estabilidade econômica e ao crescimento do PIB brasileiro que criaram condições favoráveis ao crescimento da indústria da construção civil, aliados a uma oferta considerável de crédito imobiliário.

Este fenômeno vem acompanhado do aparecimento de um número expressivo de novas construtoras na Região Metropolitana de Florianópolis, assim como se constata o estabelecimento e a atuação no mercado local de diversas construtoras vindas de outras cidades do estado e de outros estados do Brasil. A exemplo do que ocorreu nos anos 70, grandes empresas de diversos setores da economia, assim como pessoas físicas com capital, buscam nos grandes lucros da construção civil, multiplicar seus capitais. Os empresários, agora já capitalizados e com suas empresas bem estruturadas, observando um mercado favorável e altamente consumidor, com

um elevado déficit habitacional, começam a construir e a incorporar em diversos pontos da região metropolitana. Lançam grandes e luxuosos condomínios (verticais e horizontais), edifícios populares, edifícios comerciais, tanto nas áreas centrais, como nos bairros. (CAMPOS, 2009).

Alguns profissionais ligados ao mercado imobiliário vêm alertando para um cenário de saturação do mercado em Florianópolis, dado o alto preço dos imóveis. As empresas que estão investindo em condomínios de luxo na capital catarinense vendem um produto que não é tão próximo à natureza e paraíso como seus compradores gostariam, atribuindo o fato às leis de preservação ambiental, porém ainda assim os preços permanecem altos. Em outra ponta, buscando atrair compradores e investidores, o mercado mostra disposição para continuar apostando na cidade oferecendo produtos com supostos diferenciais em sustentabilidade, por exemplo. Segundo dados da FECOMERCIO, no período de abril a dezembro de 2014, o mercado de comercialização de imóveis em Florianópolis apresentou uma pequena queda no índice geral de preços do metro quadrado. Esta estagnação do mercado também pode estar atrelada à desaceleração da economia, à redução no volume de negócios e ao endividamento das famílias. No entanto, cabe ressaltar que alguns fatores podem atuar no sentido de evitar uma tendência de queda do preço, como o baixo nível de inadimplência da população e as boas condições de emprego do país, especialmente da parcela da população cuja renda permite adquirir um imóvel. Desse modo, é esperado que prevaleça a tendência à estabilidade dos preços (FECOMERCIO - Federação do Comércio de Bens, 2015). Da mesma forma, ressalta-se que se mantém estáveis os recursos destinados a produção de habitação, através de programas de financiamento habitacional, como o PMCMV.

Entre a década de 90 e a primeira década dos anos 2000, os Planos Diretores do Distrito Sede e dos Balneários de Florianópolis foram alterados e complementados por uma série de decretos e leis complementares. Mesmo que o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, fixasse prazo até 2006 para a revisão dos Planos Diretores, somente em janeiro de 2014 foi aprovado um novo Plano Diretor para Florianópolis, aplicável a toda a cidade.

Desta forma, o município de Florianópolis e a região

metropolitana passaram, nos últimos 50 anos, por transformações espaciais profundas, decorrentes do intenso processo de urbanização e de expansão urbana. Também podemos notar que a indústria da construção civil, de certa forma, é cíclica, alternando alguns momentos de crise com outros de crescimento.

Segundo Campos, cabe ressaltar a importância e a presença do poder público em cada ciclo ou em cada fase desta expansão urbana e do crescimento dessa indústria, ora executando obras públicas importantes, ora concedendo diretamente financiamentos imobiliários, ou, ainda, facilitando o acesso ao crédito para empréstimos para a aquisição da casa própria.

Outra constatação é que existe uma evolução constante nos tipos de imóveis, assim como nos equipamentos e confortos oferecidos pelos construtores, na tentativa de cativar seus clientes. Porém, fica evidente que poucas empresas locais tendem a investir em construção de conjuntos habitacionais e em moradias com financiamentos governamentais para a população de baixa renda. Campos constatou que as empresas que possuem capital próprio mais elevado, não têm interesse nenhum em prestar serviços ao governo, nem se submeter às burocracias estatais, preferindo construir com recursos próprios, financiando suas obras (CAMPOS, 2009).

Cabe observar que os ciclos de recessão e expansão imobiliária ocorreram muito mais orientados pelo contexto econômico do que direcionados pelo planejamento urbano. O setor de imobiliário e de construção civil busca “fechar a conta” e para tal, encontrou suas formas dentro da frágil estrutura dos planos diretores locais. É necessário que o planejamento urbano oriente mais do que simplesmente regulamente a expansão urbana, e que se efetive dentro da cadeia produtiva. Além disso, como sugere Campos, *“as decisões pertinentes ao planejamento urbano dos municípios que compõem a região metropolitana devem ser tomadas em conjunto, elaborando-se um plano diretor para cada município, porém que todos estejam harmonicamente sintonizados, para que se evite o que ocorreu nos municípios de Florianópolis e São José, que sofreram danos ambientais irreparáveis, decorrentes desta expansão urbana.”* (CAMPOS, 2009)

Habitação de Interesse Social

A problemática habitacional em Florianópolis remonta ao início do século XX, sendo que os primeiros assentamentos precários se instalaram em torno da região central, na parte oeste do maciço do Morro da Cruz. Nas décadas de 20 e 30 foram surgindo outras nesta área, porém os assentamentos eram poucos e constituídos de poucas casas, sendo muito comuns os cortiços. Nos anos 40 surgem os primeiros assentamentos na parte continental, enquanto na década de 50 eles já aparecem na parte central e sul do Maciço do Morro da Cruz. Nos anos 70 até início dos anos 80 temos a formação dos assentamentos precários da região do Saco Grande, norte e sul da ilha e na região da Costeira. Neste ponto a curva numérica começa a crescer com mais rapidez. Se até os anos 70 o crescimento do número de assentamentos foi mais lento, do início dos anos 70 até o início dos anos 90 é o período de maior formação deles em Florianópolis, chegando a constituir 32 áreas. Este intervalo entre os anos 70 e final dos anos 80 foi o período de maior fluxo da migração rural/urbana na região da grande Florianópolis.

O número de favelas que em 1970 era de 24, representando 4,70% da população do município, ampliou para 56 favelas em 2004, totalizando 6,30% da população de Florianópolis morando em condições de sub habitação (Grupo de Estudos Habitacionais, 2004).

A formação de 40 assentamentos precários em Florianópolis leva praticamente oito décadas, porém, para formar mais 24, bastam apenas 20 anos. Entre 1987 e 2007 houve um aumento percentual na população moradora destas áreas de 85%. Esta variação corresponde a uma taxa média de crescimento, no período, de 3,3% ao ano. Se compararmos ao crescimento da cidade no mesmo período, verifica-se que a taxa de crescimento anual de Florianópolis foi de 3,11% ao ano segundo o IBGE, ou seja, a taxa média de crescimento das favelas neste período é superior à taxa média de crescimento da cidade.

Desde 1978, quando a Prefeitura Municipal de Florianópolis iniciou a produção de habitação popular para baixa renda (famílias com renda de até três salários mínimos) foram produzidas mais de 1300 unidades habitacionais conforme dados da Prefeitura. Uma parte dessas habitações foi implantada em

cinco conjuntos habitacionais construídos entre 1978 e 1999. São três conjuntos na área continental e dois na parte insular. Os dois conjuntos da parte insular estão localizados no norte da Ilha. Ao todo, estes conjuntos somam 746 unidades. A outra parte das habitações foi edificada nas áreas dos próprios assentamentos.

Legislação Urbana

Cronologicamente, o primeiro Plano Diretor, ou Código Municipal de Florianópolis, foi elaborado em 1952, e pode ser considerado a primeira iniciativa moderna de planejamento urbano em Florianópolis, visto que as anteriores tinham quase que exclusivamente caráter sanitarista, e eram pontuais. A maioria das medidas previstas no plano de 1952 não obteve êxito, como o projeto de construção de um porto na orla norte continental (Estreito), junto ao qual foi projetado uma área comercial e industrial, e o projeto de uma Universidade Federal no aterro da área central.

Em 1969 é executado o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região da Grande Florianópolis, e consolidando este processo são criados, em 1976, um novo Plano Diretor e o IPUF, sendo este o órgão responsável por controlar e gerir as normativas de urbanização da cidade. O Plano de 1969 veio com uma ideia de grandiosidade, a fim de fazer frente à polarização exercida por Curitiba e Porto Alegre. Dentre as principais medidas previstas estavam: implantação de rede viária hierarquizada dentro da região metropolitana, previsão de alto gabarito para a região do Centro, Baía Sul e Lagoa da Conceição, o aterro da Baía Sul para a construção da via expressa sul, assim como, muito incentivo ao turismo com a criação de parques e fomento aos hotéis, e profundas medidas de saneamento básico (VIEIRA, 2009).

Conforme destaca Vieira, o Plano Diretor de 1976 teve como principal medida a criação de um órgão de Planejamento Urbano Municipal, o IPUF. É nesse período que Florianópolis se consolida como pólo da região, concentrando os órgãos de administração Estadual e Federal, utilizando os municípios vizinhos como “centros de apoio” da classe trabalhadora, indústrias e grandes empresas. Destaca-se também neste período os aterros da baía Norte e Sul e uma profunda ampliação da malha viária ao longo de toda a Ilha (as SCs 401, 402, 403,

404, 405 e 406) além dos projetos das pontes Colombo Salles e Pedro Ivo.

Entre outros planos de menor abrangência, o Plano Diretor dos Balneários e interiores da ilha de 1985 destaca-se, segundo Vieira, por instituir, 16 anos antes do Estatuto da Cidade, a transferência do direito de construir e uma grande conscientização para a preservação dos ecossistemas naturais. Este plano ao mesmo tempo que estende o planejamento para todo o município, marca o fracionamento do planejamento entre a área central e as demais áreas.

O Plano Diretor do Distrito Sede, sofreu diversas alterações ao gosto dos governos municipais, sendo aprovado definitivamente somente em 1997. Aspecto interessante é que a criação do Plano Diretor do Distrito Sede (Lei Complementar 001/97) reafirma o fracionamento entre o planejamento urbano no município, com planos e critérios distintos para o Distrito Sede e para os Balneários.

Mais moderno e já atento as discussões que seriam base para o EC, destaca-se no Plano de 1997 a menção a: descentralização das atividades econômicas do Centro Histórico para os centros de Bairro, visando facilitar a acessibilidade dos moradores e reduzir a demanda por transportes e o congestionamento da área central; redução em 1/3 da densidade habitacional programada para a Área Central, procurando garantir melhores níveis de funcionalidade e salubridade urbana ao setor mais adensado pelo Plano anterior; aumento das exigências de afastamentos laterais e de fundos das edificações, objetivando melhorar as condições de habitabilidade e reduzir a insalubridade urbana; criação das Áreas Residenciais predominantes (ARP-0), destinadas à regularização e/ou assentamento da população de baixa renda, visando sua permanência próxima às zonas de emprego; criação de Áreas de Preservação Cultural, visando a recuperação progressiva dos conjuntos de edificação antigas do Centro Histórico; instituição da Outorga Onerosa do Solo Urbano (Solo Criado); do Estudo de Impacto Urbanístico e das Exigências para Pólos Geradores de Tráfego, em parte equivalentes ao Estudo de Impacto de Vizinhaça (EIV); e regulamentação da participação popular no processo de planejamento (Planejamento Participativo), novamente antecipando os instrumentos regulamentados no Estatuto da Cidade. (VIEIRA, 2009)

Considerado à época moderno e inovador, e muito importante na ordenação da ocupação urbana de Florianópolis, ele acabou subvertido pelo grande fluxo de investimentos do setor imobiliário em Florianópolis a partir da década de 90. Diversos Decretos e Leis Complementares foram aprovados na sequência da publicação do plano, abrindo concessões e produzindo regras específicas para diversas áreas da cidade, inclusive de maneira pontual e em geral favorecendo interesses privados.

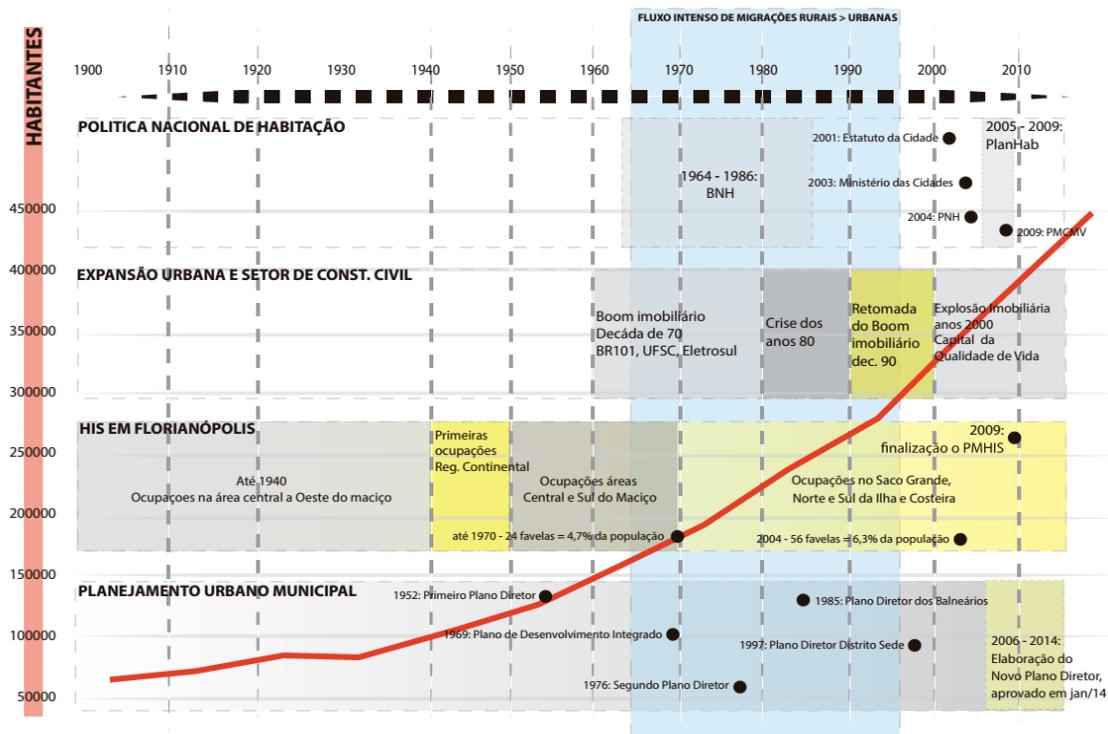
Esta situação pode ser verificada considerando que entre 1997 e 2007 foram feitas 102 alterações da Lei 001/97, principalmente alterações quanto ao zoneamento. A “colcha de retalhos” que se tornou o Plano de 1997, escândalos de favorecimento e concessão de licenças de construção envolvendo a Prefeitura e Câmara de Vereadores entre 2005 e 2006, além da publicação do Estatuto da Cidade em 2001 fizeram com que a cidade reclamasse um novo Plano Diretor, desta vez, efetivamente participativo.

O prazo de 10 anos definido pelo Estatuto das Cidades para a revisão dos Planos Diretores, no caso de Florianópolis, seria o ano de 2006, visto que o Plano Diretor dos Balneários era de 1985. Porém sob a alegação de que o Plano Diretor do Distrito Sede foi publicado em 1997, a Prefeitura alegou que o prazo para a sua revisão se esgotaria em 2007. Assim, somente em agosto de 2006 os trabalhos de discussão e elaboração do novo Plano Diretor Participativo de Florianópolis, desta vez abrangendo todo o município, foram formalmente iniciados, com a realização de Audiência Pública e constituição do Núcleo Gestor. O cronograma estabelecido era irreal, visando a resolução de todo o processo em apenas 2 meses. Após questionamento por parte da sociedade civil, o cronograma foi revisto se estendendo pelo ano de 2007, tendo sua aprovação prevista para o início de 2008.

O processo participativo foi conturbado e diversas vezes questionado pela sociedade e pela justiça, o que arrastou sua execução a esgotar diversos prazos estabelecidos, inclusive o estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Por fim, apenas em janeiro de 2014 foi publicada a Lei Complementar 482/2014, que instituiu o Plano Diretor de Florianópolis, condicionando o mesmo a várias rodadas de oficinas de discussão setorial, uma vez que se considerou que as discussões não estavam encerradas. A última

rodada de oficinas ocorreu em setembro de 2014, desta forma, antes mesmo de completar um ano, o plano deveria retornar à Câmara de Vereadores para a primeira revisão.

Figura 9 - Linha do tempo População X Política Habitacional X Produção Habitacional e Planejamento Urbano em Florianópolis



Fonte: elaboração pelo autor.

CAPÍTULO 5 – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DE FLORIANÓPOLIS

Para aprofundar a situação habitacional de Florianópolis, foram utilizados os diagnósticos produzidos pelo Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis (PMHIS), que tiveram por finalidade qualificar e quantificar a realidade habitacional do município de Florianópolis, visando subsidiar o planejamento e as ações do Plano.

A análise quanto à inserção regional considera que Florianópolis possui urbanização poli nucleada, com vocação urbana em todos os distritos da Ilha. No continente o processo de ocupação foi intenso e devido ao grande crescimento populacional, conurbou-se com São José, sendo atualmente impossível distinguir com clareza o limite entre estes municípios. Apesar de não serem limítrofes à Florianópolis, Biguaçu e Palhoça possuem uma relação de movimentos pendulares em direção à capital, funcionando como cidades dormitórios e receptoras do contingente populacional migrante, em sua maioria de baixa renda, que se instalam em habitações precárias, localizadas em áreas sem infraestrutura e com precariedade de serviços públicos.

As altas taxas de crescimento populacional de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu evidenciam a necessidade de um tratamento conjunto para políticas de desenvolvimento urbano, econômico e habitacional. Um grande contingente populacional apresenta vínculos trabalhistas com a capital, no entanto, devido ao preço da terra em Florianópolis, as populações que apresentam menores níveis de renda estabelecem residência nos municípios do entorno.

Este fenômeno reflete o “transbordamento” do núcleo polarizado sobre os municípios do entorno, transformando-os em redutos receptores de população de baixa renda. Isso é resultante dos elevados custos para manutenção das famílias no espaço físico e social da capital e da dificuldade de acesso a áreas urbanizadas além do elevado custo da terra e da habitação. Sendo assim, em busca de moradia com preços mais acessíveis, há o deslocamento para os municípios vizinhos. Como estas famílias continuam mantendo forte vínculo econômico com a rede de serviços da capital, amplia-se o

volume de viagens intra-regionais, implicando também no aumento de custos para esta população quanto ao transporte.

Segundo Hildebrandt (2014), a ocupação territorial da população mais pobre desenvolveu-se principalmente nos municípios localizados na área continental, como São José, Palhoça e Biguaçu, enquanto no município de Florianópolis existe um processo de especulação imobiliária muito grande, onde classe média se alia a elite. Isso se enfatiza pelo fato de que, dos 51 empreendimentos do PMCMV nos 4 municípios da região até o ano de 2014, apenas dois deles estão localizados na área insular de Florianópolis. Os empreendimentos se localizam em áreas afastadas do centro da área conturbada, formando grupos, seguindo a mesma linha morfológica segregativa adotada por anos, agravando ainda mais os problemas de mobilidade urbana. Desta forma, segundo a autora, o PMCMV tem se constituído também na grande Florianópolis, muito mais como um resultado das ações das construtoras e incorporadoras interessadas no lucro do que como uma iniciativa do Estado, e não uma resposta as gritantes carências habitacionais. Se por um lado o PMCMV está incentivando a construção de moradias em grande escala e garantindo o acesso a moradia para amplos setores da população, por outro lado os problemas inerentes a forma como ele tem sido executado, com os grupos do setor imobiliário determinando sua localização, irão gerar a curto prazo diversos problemas de mobilidade e manutenção urbana, e com a própria sustentabilidade do programa. (HILDEBRANDT, 2014)

Déficit

A quantificação das necessidades habitacionais – tanto as acumuladas ao longo do tempo, como as geradas pelas demandas futuras – serve para orientar o planejamento das ações e programas de forma a atender às especificidades das situações identificadas no município e planejar o seu enfrentamento.

De acordo com a Fundação João Pinheiro, as necessidades habitacionais contemplam: o déficit, caracterizado pela falta por reposição total de unidades precárias e atendimento à demanda reprimida); a demanda demográfica, que é a necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico; e a inadequação, constituída de

melhorias de unidades habitacionais que apresentam algum tipo de carência.

O déficit habitacional quantitativo indica a necessidade de novas moradias, e no PLHIS foi considerado como demanda reprimida a composição do déficit habitacional quantitativo somado às necessidades de reassentamentos/remanejamentos. A necessidade de novas moradias, sendo assim, é expressa por reposição e incremento de estoque. A reposição de estoque compreende domicílios rústicos, ou seja, aqueles cuja construção é feita por material improvisado como madeira aproveitada, vasilhames, entre outros, indicando a necessidade de substituição, enquanto que o incremento de estoque é composto por domicílios improvisados, coabitação familiar (duas ou mais famílias compartilhando o mesmo domicílio, ou em cômodos), além daquelas com ônus excessivo com aluguel.

De acordo com a quantificação realizada, o PMHIS, estimou que o déficit habitacional quantitativo em Florianópolis é de aproximadamente 7.842 domicílios. Isto representa 13,85% das famílias de 0 a 3 SM do município.

O déficit qualitativo apresenta a realidade de famílias que já possuem sua própria moradia, mas esta não alcança parâmetros mínimos de qualidade, devido à no mínimo um destes indicadores: carência de infraestrutura, adensamento excessivo ou inadequação fundiária. Este déficit foi calculado considerando pesquisas amostrais realizadas, caracterizando sua inadequação e identificando sua localização, apontando também os assentamentos cuja intervenção urbanística já foi realizada ou está em andamento.

A demanda demográfica é a estimativa da quantidade de moradias necessária para acomodar o crescimento populacional projetado. Esta não considera o déficit habitacional quantitativo e qualitativo e foi baseada nos dados de distribuição de renda do IBGE. O PMHIS identificou a demanda por novas moradias para os próximos 15 anos, por segmento de renda, estimando um acréscimo de 45 mil novos domicílios considerando o público alvo das HIS (0 a 10 SM) (VERTRAG / PMF, 2012).

A tabela a seguir apresenta a síntese das necessidades habitacionais e reassentamentos por distrito. Nesta tabela, não foi contabilizado o déficit habitacional qualitativo, pois o mesmo não demanda acréscimo no número de moradias.

Tabela 9 – Síntese das Necessidades Habitacionais e reassentamentos nos distritos de Florianópolis

Distrito	Demanda reprimida			Demanda demográfica (15 anos)			
	Déficit Habitacional Quantitativo	Reassentamentos	Subtotal	0 a 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	Subtotal
Sede (Continente)	2.297	556	2.853	2.897	1.346	2.268	6.511
Sede (Ilha)	4.046	538	4.584	9.250	5.007	7.626	21.883
Cachoeira do Bom Jesus	183	70	253	1.137	567	488	2.192
Campeche	168	43	211	2.382	1.555	2.201	6.138
Canasvieiras	26	36	62	1.236	649	771	2.656
Ingleses do Rio Vermelho	113	168	281	2.411	1.255	1.304	4.970
Pântano do Sul	4	6	10	425	228	278	931
Ratones	-	-	-	612	247	166	1.025
Ribeirão da Ilha	1005	249	1.254	656	370	417	1.443
São João do Rio Vermelho	-	-	-	1729	949	773	3451
Santo Antônio de Lisboa	-	-	-	323	183	231	737
Barra da Lagoa	-	-	-	406	186	204	796
Lagoa da Conceição	-	-	-	782	435	600	1.817
Total	7.842	1.666	9.508	24.246	12.977	17.327	54.550

Fonte: PLHIS/Vertrag.

Necessidades Habitacionais e Disponibilidade de Terras para a Produção de HIS

Conforme o PMHIS, o documento preliminar da proposta de lei do plano diretor de Florianópolis demarcou AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social), locais de intervenção urbanística sobrepostas às zonas urbanas, com a finalidade de flexibilizar o regime urbanístico e incentivar a construção de Habitação de Interesse Social. Nas AEIS, eram previstos incentivos urbanísticos para habitação multifamiliar:

- Para faixa de renda de 0 a 3 SM: acréscimo de no máximo 50% no índice de aproveitamento previsto para a zona primária;
- Para faixa de renda de 3,1 a 6 SM: acréscimo de no máximo 30% no índice de aproveitamento previsto para a zona primária;
- Para faixa de renda de 6,1 a 10 SM: acréscimo de no máximo 15% no índice de aproveitamento previsto para a zona primária.

Ao todo, foram demarcados aproximadamente 2.128 hectares em AEIS, entre áreas ocupadas subutilizadas passíveis de renovação urbana e vazios. A proposta do novo Plano Diretor indicou áreas para HIS em todos os distritos, objetivando a igualdade na distribuição socioespacial, sustentabilidade e a diminuição de deslocamentos às áreas centrais por meio do estabelecimento de centralidades, considerando as tendências de crescimento urbano (VERTRAG / PMF, 2012).

Conforme o Ministério das Cidades, soluções habitacionais demandam terra urbanizada para sua concretização. Reservar terra para produção de habitação de interesse social não é uma tarefa simples, pois o mercado imobiliário é excludente e a legislação urbanística reforça este caráter. Portanto, definir a quantidade e a localização de terra urbanizada necessária para a produção habitacional é um aspecto estratégico para o equacionamento das necessidades habitacionais locais.

Tendo em vista a citação acima, verifica-se a importância de averiguar se a quantidade e localização de terras demarcadas como AEIS na proposta do novo Plano Diretor, é suficiente para atender as necessidades habitacionais de Florianópolis. Para

esta avaliação o PMHIS adotou tipologias hipotéticas para cada tipo de necessidade e estrato social, para efeito de simulação.

A partir dos resultados obtidos, constatou-se que as áreas demarcadas para HIS na proposta do novo Plano Diretor eram suficientes para o atendimento da atual demanda reprimida, no seu distrito de origem. Porém, de acordo com as diretrizes do Plano Nacional de Habitação, o PMHIS deve ter um horizonte de 15 anos, devendo assim, estimar a demanda por novas moradias a ser acrescentada neste período por faixa de renda. Da mesma forma as simulações concluíram que as áreas disponíveis demarcadas como AEIS na proposta do novo Plano Diretor, se forem utilizadas para HIS e priorizadas tipologias multifamiliares, serão suficientes para o atendimento da demanda para os próximos 15 anos, e ainda restará, após este período, 28% de terras disponíveis. (VERTRAG / PMF, 2012).

Com o objetivo de estimar qual deveria ser a produção habitacional mínima para resolver o déficit, foram apresentados pelo PMHIS cenários baseados em um modelo numérico para simular e avaliar a capacidade de produção visando o enfrentamento do déficit habitacional e atendimento da demanda demográfica. Desta forma, foram simulados 3 tipos de cenários – tendencial, desejável e possível. O objetivo das simulações foi analisar o comportamento do déficit habitacional frente à capacidade produtiva promovida pelo poder público, articulando níveis de cooperação do mercado no processo.

O cenário possível foi desenvolvido considerando a maior produção habitacional de Florianópolis na última década. Sendo assim, adotaram-se como metas de produção frente ao déficit: 500 unidades de habitação por ano, e 900 urbanizações de lote por ano. Avaliando este cenário, verificou-se a possibilidade de resolução do déficit habitacional em longo prazo.

Planejamento Habitacional

O documento contendo a Política Habitacional de Florianópolis foi finalizado no ano de 2009, estabelecendo princípios, estratégias, programas e instrumentos para reverter o quadro da precariedade e déficit habitacional municipal. Cabe ressaltar que o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis foi elaborado em paralelo as discussões do novo Plano Diretor da cidade. Desta forma, o PMHIS continha

propostas que se articulavam ao novo PD. Porém o PMHIS foi publicado antes do término das discussões do PD, e muitas das ações e estratégias figuram como sugestões ao mesmo. O novo PD foi aprovado apenas em 2014, sendo assim, caberá na etapa de análise verificar a permanência das recomendações do PMHIS no PD aprovado.

Para o enfrentamento do déficit habitacional, foram estabelecidos programas e ações para repercutir diretamente na produção de novas moradias habitacionais e na melhoria das condições físicas, fundiárias e sociais dos assentamentos precários.

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social é um instrumento de implementação do Sistema Nacional de Habitação – SNHIS, que objetiva promover o planejamento das ações do setor habitacional de forma a garantir o acesso à moradia digna, a expressão dos agentes sociais sobre a habitação de interesse social e a integração dos três níveis de governo. Enquanto instrumento de planejamento para o enfrentamento das necessidades habitacionais locais da população, o PMHIS consiste em condição básica para adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

As Estratégias de Ação elaboradas no documento possuem elementos estratégicos para nortear o governo municipal na tomada de decisões acerca da questão habitacional, bem como de orientar o setor na priorização de metas para alocação de investimentos de curto, médio e longo prazo, em ações de desenvolvimento de projetos visando provisão habitacional, regularização e urbanização de assentamentos precários, atendimento ao cidadão e desenvolvimento institucional.

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis apresenta diretrizes, programas, projetos, ações, metas e instrumentos para intervenção no intuito de expressar o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais e institucionais em relação ao planejamento local do setor de habitação de interesse social, tomando por base os principais problemas habitacionais de Florianópolis.

O PMHIS, formulado considerando direcionamentos da Constituição Federal, Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/01), Lei Federal 11.124/05 e 11.977/09, Política Nacional

de Habitação, Política Municipal de Habitação e a proposta do novo Plano Diretor Participativo de Florianópolis, se fundamenta a partir dos **princípios**: da função social da cidade e propriedade; da moradia digna e adequada às demandas específicas; da sustentabilidade; da defesa da dignidade da pessoa humana; da gestão democrática e participativa da política habitacional; da compatibilidade e integração com demais esferas de governo; e da provisão habitacional.

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis deve ser o instrumento norteador na tomada de decisões governamentais, orientador do desenvolvimento de projetos habitacionais e da alocação de recursos, com **objetivo geral** de: promover a adequação do município à estrutura proposta pelo SNH, planejar ações para assegurar que o poder público municipal auxilie na viabilização do atendimento da demanda demográfica de 0 a 5 SM, priorizando a faixa de renda de 0 a 3 SM e planejar ações para sanar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo auxiliando famílias carentes a concretizar seu direito à moradia.

Os programas de ações apresentados têm duração contínua durante os 15 anos de vigência do PMHIS, exceto os programas de desenvolvimento institucional que devem ter sua implantação concluída nos primeiros anos do plano. No período de duração da ação, há uma **meta mínima de atendimento** que deverá ser alcançada, e que também serviu para balizar a elaboração dos investimentos expressos neste plano, definida para cada ação, e seus programas. Prioritariamente deve ser implantado o programa de desenvolvimento institucional, como condição essencial para garantir a implantação das demais ações previstas no PMHIS.

Considerando as metas e os custos de implantação estimados por ano, e o total no prazo de 15 anos, deverá ser atendido:

- 100% dos reassentamentos previstos e 75% do déficit quantitativo, por meio da produção pelo poder público de 7.500 habitações;
- 100% do déficit qualitativo em AIS, por meio da produção pelo poder público de 6.103 urbanizações de lotes, 7.148 lotes regularizados e 2.189 domicílios com melhorias habitacionais;

- 70% da demanda demográfica de 0 a 3 SM, por meio da produção de 14.530 UH e 2.400 lotes urbanizados, por meio de parcerias entre poder público e iniciativa privada;
- 55% da demanda demográfica de 3 a 5 SM, por meio da produção de 4.545 UH e 1.275 lotes urbanizados, por meio de parcerias entre poder público e iniciativa privada.

Analisando os investimentos em habitação no município, comparativamente, o valor gasto no setor habitacional tem aumentado progressivamente, e representa aproximadamente 1% da receita total. Entretanto, este não se compõe apenas de recursos próprios, sendo que os recursos municipais representam em média 0,30% do montante investido em habitação em Florianópolis, sendo necessário aumentar mais de três vezes os recursos investidos para completar a proposta de 1% do investimento municipal.

De acordo com as necessidades previstas os para programa de ação, conforme estimativas, seria necessário o investimento no valor equivalente à 8,4% da receita total. Sendo assim, é fundamental que haja captação de recursos externos, via Governo Federal ou Estadual, bem como por meio de outras ações para garantir recursos ao FMIS e viabilizar a efetivação das ações. Entretanto, o PMHIS destaca que aumentar em 8,5 vezes o investimento no FMIS é uma meta audaciosa (VERTRAG / PMF, 2012).

Para o enfrentamento das necessidades habitacionais, e concretização dos programas e ações definidos, é elementar que haja a consolidação de três eixos estratégicos, como mostra a Figura a seguir, que devem ser estruturados para o funcionamento integrado no intuito de garantir a implantação adequada do PMHIS.

Figura 10 – Eixos Estratégicos do PMHIS



Fonte: PMHIS/VERTRAG

O desenvolvimento institucional é condição essencial para viabilizar os programas e ações, bem como para o desenvolvimento das demais estratégias. Envolve a organização e fortalecimento da capacidade administrativa da Secretaria Municipal de Habitação, do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e a implantação dos instrumentos urbanísticos.

Um dos grandes desafios para conter o crescimento do déficit habitacional é viabilizar o atendimento da demanda demográfica. Conforme o diagnóstico do PMHIS, 40% da demanda demográfica de 0 a 3 SM e 15% da de 3 a 5 SM não atendida pelo mercado imobiliário alimenta o déficit habitacional.

Sendo assim, Florianópolis deve promover ações institucionais para incentivar a produção de HIS pelo o mercado imobiliário, de forma que este atenda no mínimo o percentual responsável pela alimentação do déficit habitacional. Há dois entraves principais que limitam este atendimento: a dificuldade de aquisição de linhas de financiamento voltada para a faixa de 0 a 3 SM e o alto valor da terra, que eleva os custos de produção habitacional e desmotiva o atendimento do mercado a este estrato social.(VERTRAG / PMF, 2012).

O alcance destas metas está pautado em diretrizes, programas e ações. As diretrizes apresentam as orientações gerais que nortearam o desenvolvimento dos programas estabelecidos no PMHIS considerando as principais demandas identificadas em Florianópolis no diagnóstico. Os quadros a

seguidas mostram a relação entre objetivos, diretrizes e programa de ações, e dos programas com as ações específicas, conforme o PMHIS:

Figura 11 - Quadro de relação entre Objetivos, Diretrizes e Programas de Ação do PMHIS

Objetivos	Diretrizes	Programas
<ul style="list-style-type: none"> ■ Planejar ações para assegurar que o poder público municipal auxilie na viabilização do atendimento da demanda demográfica de 0 a 5 SM, priorizando a faixa de renda de 0 a 3 SM. ■ Planejar ações para sanar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo auxiliando famílias carentes a concretizar seu direito à moradia; ■ Garantir o apoio público para HIS às famílias de baixa renda do município; ■ Democratizar o acesso a terra urbanizada e ao mercado formal de imóveis; ■ Ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fomentar a provisão habitacional visando o atendimento da demanda reprimida e o estabelecimento de mecanismos de apoio, incentivo e cooperação para que o mercado atenda à demanda demográfica de 0 a 3 SM. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ P1 – Programa de Provisão Habitacional; ■ P4 – Programa de atendimento ao cidadão.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Planejar ações para sanar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo auxiliando famílias carentes a concretizar seu direito à moradia; ■ Garantir o apoio público para HIS às famílias de baixa renda do município; ■ Subsidiar a regulamentação de leis municipais vinculadas à Política Habitacional; ■ Democratizar o acesso a terra urbanizada e ao mercado formal de imóveis. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Avançar na definição e implementação da política de regularização fundiária plena. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ P2 – Programa de regularização fundiária de assentamentos precários; ■ P3 – Programa de redução de riscos; ■ P6 – Programa de Mobilização e Organização Comunitária.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Planejar ações para sanar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo auxiliando famílias carentes a concretizar seu direito à moradia; ■ Garantir o apoio público às famílias de baixa renda do município; ■ Ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promover a melhoria das condições de habitabilidade dos domicílios em AIS, no intuito de reduzir os riscos socioambientais. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ P4 – Programa de atendimento ao cidadão; ■ P6 – Programa de Mobilização e Organização Comunitária.

<ul style="list-style-type: none"> ■ Promover a adequação do município à estrutura proposta pelo SNH – Sistema Nacional de Habitação; ■ Garantir o apoio público às famílias de baixa renda do município; ■ Fortalecer o papel do município na gestão da Política Habitacional de Florianópolis e da regulação de agentes privados; ■ Fortalecer as estruturas administrativas para o enfrentamento das principais necessidades; ■ Subsidiar a regulamentação de leis municipais vinculadas à Política Habitacional; ■ Ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; ■ Consolidar a atuação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social na gestão dos recursos do Fundo e na implementação da Política Habitacional do município. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promover o desenvolvimento institucional para: otimizar e ampliar a estrutura administrativa; atuar no planejamento, gestão de projetos e captação de recursos; fortalecer o Conselho Municipal. ■ P5 – Programa de desenvolvimento institucional.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Planejar ações para sanar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo auxiliando famílias carentes a concretizar seu direito à moradia; ■ Garantir o apoio público às famílias de baixa renda do município; ■ Fortalecer o papel do município na gestão da Política Habitacional de Florianópolis e da regulação de agentes privados; ■ Fortalecer as estruturas administrativas para o enfrentamento das principais necessidades; ■ Subsidiar a regulamentação de leis municipais vinculadas à Política Habitacional; ■ Democratizar o acesso a terra urbanizada e ao mercado formal de imóveis; ■ Ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promover ações institucionais para incentivar a produção de HIS pelo mercado privado. ■ P5 – Programa de desenvolvimento institucional; ■ Ações institucionais para incentivar a produção de HIS pelo mercado imobiliário.

Fonte: PMHIS/VERTRAG

Figura 12 - Quadro de relação entre Programas e Ações do PMHIS

Programa	Ação	Público Alvo
P1. Programa de Provisão Habitacional	Ação 01 – Promoção pública de unidades prontas	Demanda reprimida, remanejamentos/reassentamentos nas AIS
	Ação 02 – Apoio à promoção privada de unidades habitacionais urbanas	Demanda demográfica de 0 a 10 SM
	Ação 03 – Apoio à promoção por autogestão de unidades habitacionais	Demanda demográfica de 0 a 5 SM
	Ação 04 – Produção de unidades habitacionais para arrendamento	Demanda demográfica de 0 a 3 SM
	Ação 05 – Promoção de loteamentos urbanos	Demanda demográfica de 0 a 5 SM
P2. Programa de regularização fundiária de assentamentos precários	Ação 06 – Regularização urbanística nas AIS	AIS
	Ação 07 – Regularização jurídica	AIS

Programa	Ação	Público Alvo
P3. Programa de Redução de Risco e Requalificação Ambiental	Ação 08 – Revisão do Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR)	AIS localizadas em áreas de risco
	Ação 09 – Remoção de ocupação em área de risco e/ou com impedimentos legais e melhoria urbanística	AIS localizadas em áreas de risco
	Ação 10 – Atendimentos emergenciais e contingenciais em razão de situações de calamidade	Famílias de baixa renda com necessidade de atendimento emergencial em razão de situações de calamidade
	Ação 11 – Intervenções pontuais para eliminação do risco	AIS localizadas em áreas de risco
P4. Programa de atendimento ao Cidadão	Ação 12 – Melhorias habitacionais	Domicílios com necessidade de ampliação e reforma
	Ação 13 – Assistência técnica	Famílias de 0 a 5 SM com necessidade de assistência técnica para reforma ou construção
P5. Programa de Desenvolvimento Institucional	Ação 14 – Reestruturação administrativa	Ação administrativa
	Ação 15 – Fiscalização e controle das ocupações	Ação administrativa
P6. Programa de Mobilização e Organização Comunitária	Ação 16 – Fortalecimento do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS	Ação administrativa
	Ação 17 – Mobilização e Organização Comunitária	Ação administrativa

Fonte: PMHIS/VERTRAG

Para esta análise nos interessa em especial a Linha Programática de Provisão Habitacional, e suas respectivas ações, aprofundadas na sequência.

Programa de provisão habitacional

O programa de provisão habitacional está previsto na Política Habitacional de Florianópolis e equivale à LPA3 – Linha Programática de atendimento habitacional do PlanHab. Conforme o diagnóstico elaborado para o PMHIS, estima-se como necessidades habitacionais de Florianópolis os seguintes números:

- Déficit habitacional quantitativo: 7.842 domicílios;
- AIS a serem reassentadas/remanejadas devido a risco ou motivados por melhorias urbanísticas: 1.666 domicílios;
- Demanda demográfica até 2028 de 0 a 3 salários mínimos: 24.246 domicílios;
- Demanda demográfica até 2028 de 3 a 5 salários mínimos: 12.977 domicílios;
- Demanda demográfica até 2028 de 5 a 10 salários mínimos: 17.327 domicílios (VERTRAG / PMF, 2012).

Desta forma o programa foi composto por ações voltadas à provisão habitacional, para o enfrentamento da demanda reprimida e demográfica, conforme as ações a seguir.

Promoção pública de unidades habitacionais prontas:

A promoção pública de unidades habitacionais tem por objetivo atender a demanda reprimida do município (déficit habitacional quantitativo e reassentamentos). Esta ação será desenvolvida em duas tipologias: unifamiliar e multifamiliar. A opção em relação à modalidade será definida na implantação da ação, em função da disponibilidade de área e custos do terreno.

Apoio à promoção privada de unidades habitacionais prontas: Esta ação possui como objetivo atender a demanda demográfica de 0 a 10 SM por meio da promoção privada de unidades habitacionais prontas em duas modalidades: faixa de renda de 0 a 3 SM e faixa de renda de 3 a 10 SM.

Estima-se que em Florianópolis até 2028 haverá um acréscimo de 24.246 domicílios no estrato de 0 a 3 SM. Para o

atendimento desta modalidade, a ação de apoio à promoção privada de UH apoia-se na perspectiva de oferta contínua de recursos e na ampliação dos programas do governo federal, como o PMCMV, bem como na viabilização das ações institucionais.

As famílias com renda entre 3 a 10 SM possuem capacidade de pagamento regular e garantias reais para contrair empréstimos e assumir dívidas em valores suficientes para adquirir moradias adequadas, ofertadas por promotores privados do mercado imobiliário formal. Desta forma, esta modalidade seria atendida diretamente pela iniciativa privada, em parceria com o poder público por meio das ações institucionais.

Apoio à promoção por autogestão de unidades habitacionais: A Autogestão é o processo pelo qual cooperativados, líderes e dirigentes assumem total responsabilidade pela gestão, sem a necessidade de interferência externa em seu funcionamento. Esta ação tem por objetivo promover a oferta de unidades habitacionais prontas, por meio dos processos de autogestão.

Produção de unidades habitacionais para arrendamento: O objeto prioritário da produção de unidades habitacionais destinadas ao arrendamento com opção de compra é a demanda demográfica do segmento 0 a 3 salários mínimos. Trata-se de uma “locação” na qual a família atendida paga uma taxa de ocupação do imóvel por um prazo de 15 anos e após este período se torna proprietário.

O objetivo desta ação é ofertar unidades de habitação para aquisição por meio de arrendamento com opção de compra. Tais unidades poderão ser produzidas em empreendimentos novos, construções paralisadas ou em edifícios reciclados ou reabilitados localizados, obrigatoriamente, em áreas urbanas consolidadas com infraestrutura básica e conectadas com polos geradores de emprego e renda.

Promoção de loteamentos urbanos: Esta ação consiste na produção de lotes, servidos por infraestrutura básica (rede de água potável, energia elétrica, esgoto e drenagem) destinado ao atendimento da demanda demográfica de 0 a 5 SM. A promoção de loteamentos urbanos poderá ser realizada por meio de instrumentos como o consórcio imobiliário e tem como meta atender no mínimo 10% dessa demanda demográfica, promovendo a oferta/acesso a lotes urbanizados integrados a

subsídios de financiamentos de materiais de construção, articulados com serviços de assistência técnica. O PMHIS recomenda que esta ação seja desenvolvida nos distritos de: Cachoeira do Bom Jesus, Campeche, Ribeirão da Ilha, São João do Rio Vermelho e Santo Antônio de Lisboa por serem os locais com maior disponibilidade de área (VERTRAG / PMF, 2012).

Ações Institucionais

As Ações Institucionais são aquelas de realização necessária, podendo ser pontuais ou contínuas, mas que não envolvem diretamente custos, sua gestão ou poder de decisão não dependem da Secretaria Municipal de Habitação e o desenvolvimento destas é de fundamental relevância para garantir a gestão eficiente do PMHIS bem como da Política Habitacional de Florianópolis. Estão divididas em 8 categorias: Ações de Articulação Interna; Ações de Articulação Regional; Ações de Articulação junto a Outras Esferas; Ações para Cadastro de Agentes de Assistência Técnica e de Urbanizadores Sociais; Estruturação de instrumentos de planejamento, gestão e regulação; Fortalecimento do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social; Viabilizar a criação do banco de terras público; e Ações para incentivar a produção de HIS pelo mercado imobiliário.

No contexto desta análise, nos interessam especialmente 4 delas:

Estruturação de instrumentos de planejamento, gestão e regulação: O objetivo desta ação é indicar a implantação, revisão e atualização dos instrumentos de planejamento, gestão e regulação relacionados à Habitação de Interesse Social, buscando a execução dos programas e ações. Nesta ação são previstos instrumentos de planejamento e gestão, incluindo, entre outros:

- Demarcação de novas AIS e elaboração de estudos para sua caracterização;
- Atualização dos estudos de caracterização das AIS existentes;
- Monitoramento das AIS;
- Elaboração de estudos de parâmetros construtivos

para novos empreendimentos de HIS;

Dentro desta ação, são relacionados os instrumentos legais contidos no PMHIS que deveriam ser regulamentados pela proposta do novo Plano Diretor, ou por legislação específica (VERTRAG / PMF, 2012).

- **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS):** As ZEIS existem em Florianópolis desde o ano de 2005. No entanto das 64 AIS existentes apenas 17 foram transformadas em ZEIS, e estas não possuem parâmetros urbanísticos definidos. A proposta do novo Plano Diretor de Florianópolis, deveria considerar que todas as AIS consolidáveis de Florianópolis fossem classificadas como ZEIS estando subdivididas em 3 tipos sendo:
 - ZEIS 1: assentamentos consolidáveis ocupados espontaneamente por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas onde não há restrição legal ou técnica a urbanização, destinadas, prioritariamente, a ações de regularização fundiária;
 - ZEIS 2: assentamentos consolidáveis ocupados espontaneamente por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas onde há restrição legal ou técnica a urbanização, destinadas, prioritariamente, a ações de regularização fundiária. Alguns domicílios estarão sujeitos à realocação ou remanejamento, em função do risco ou melhoria urbanística, conforme indicação do órgão responsável pela política habitacional de Florianópolis.
 - ZEIS 3: áreas vazias que deverão ser demarcadas para produção de HIS, bem como os conjuntos e condomínios habitacionais de interesse social.

A proposta do PD deveria prever parâmetros urbanísticos específicos para regularização fundiária, bem como para novos empreendimentos de HIS.

- **AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social:** Segundo o PMHIS o documento preliminar do novo plano diretor de Florianópolis demarcou AEIS (Áreas

Especiais de Interesse Social), locais de intervenção urbanística sobrepostas às zonas urbanas, com a finalidade de flexibilizar o regime urbanístico e incentivar a construção de Habitação de Interesse Social. Para tanto, foram demarcadas áreas urbanizáveis do Município que tenham potencial para execução de habitação de interesse social e atendam as características determinadas no PMHIS. Como principais objetivos do PD destinado a HIS e da demarcação das AEIS, o PMHIS ressalta:

- A produção de urbanizações compactas;
- A possibilidade da diversidade e complementaridade de usos e funções;
- Diminuição de deslocamentos excessivos dentro da cidade;
- A utilização de vazios urbanos;
- Estimular os empreendedores a investir em HIS.

Sendo assim, era de extrema relevância na aprovação no novo plano diretor, deste instrumento de forma a subsidiar as demais ações para viabilizar a produção de HIS. As localizações destas áreas foram previstas em mapas no PMHIS.

- **Incentivos Urbanísticos em AEIS:** De acordo com o PMHIS, a proposta do novo Plano Diretor Florianópolis, deveria promover a produção de HIS nas AEIS, outorgando os seguintes incentivos urbanísticos:
 - Para HIS voltada a famílias de 0 a 3 SM, acréscimo de no máximo 50% (cinquenta por cento) do índice de aproveitamento da zona e até 30% (trinta por cento) de acréscimo na altura máxima da zona;
 - Para HIS voltada a famílias de 3 a 6 SM, acréscimo de no máximo 30% (trinta por cento) do índice de aproveitamento da zona e até 20% (vinte por cento) de acréscimo na altura máxima da zona;
 - Para HIS voltada a famílias de 6 a 10 SM, acréscimo de no máximo 15% (quinze por cento) do índice de aproveitamento da zona e até 10%

(dez por cento) de acréscimo na altura máxima da zona.

- **Urbanização Social;**
- **Compulsoriedade do Uso e Ocupação do Solo:** A compulsoriedade do uso e ocupação do solo é determinada por meio de 3 instrumentos sucessivos sendo: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC); IPTU progressivo no tempo; e desapropriação com títulos da dívida pública.
- **Consórcio Imobiliário;**
- **Outorga Onerosa do Direito de Construir:** A outorga onerosa do direito de construir é a concessão emitida pelo Município para edificar acima do índice de aproveitamento básico, sem superar o máximo, em zonas determinadas pela proposta contida no PMHIS ao novo Plano Diretor, mediante contrapartida financeira do interessado, ou doação de áreas em AEIS. A proposta do novo Plano Diretor deveria instituir que parte dos recursos arrecadados de cada outorga onerosa devesse ser destinada ao FMIS. Seriam dispensadas do pagamento da contrapartida as edificações destinadas à habitação de interesse social. Em relação à outorga onerosa por alteração de uso as contrapartidas estabelecidas na sua regulamentação deverão compor o FMIS.
- **Direito de preempção;**
- **Direito de Superfície;**
- **Transferência do direito de construir;**
- **Operações Urbanas Consorciadas:** As OUC são viabilizadas o por meio dos CEPAC que são títulos que expressam o direito de construir e serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras públicas, desapropriações necessárias à própria operação, para o desenvolvimento e implantação de projetos de habitação de interesse social na área de abrangência indireta da operação e/ou como garantia para obtenção de financiamentos para a sua implementação. De acordo com o PMHIS na proposta

do novo Plano Diretor, todo enclave deveria reservar área para uso de educação, saúde pública e habitação social segundo as diretrizes fixadas na operação urbana consorciada.

- **Desapropriação;**
- **CDRU;**
- **Dação em pagamento;**
- **Abandono.**

Ações para o Fortalecimento do Fundo Municipal de Integração Social – FMIS: O Fundo Municipal de Integração Social – FMIS está autorizado a financiar, construir, fomentar e/ou executar projetos habitacionais de interesse social por meios próprios ou através da celebração de parcerias e convênios com terceiros. Para que o fundo esteja apto para atender suas atribuições, bem como investir nas ações descritas pelo PMHIS, deveriam ser viabilizadas, prioritariamente, as seguintes ações: (VERTRAG / PMF, 2012).

- **Realizar estudo para vincular percentual fixo de recursos municipais para o FMIS, de no mínimo 1% do orçamento municipal;**
- **Captação de recursos junto ao governo Federal, Estadual e instituições internacionais;**
- **Recebimento de recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir;**

Viabilizar a Criação do Banco de Terras: Devido ao alto valor da terra que eleva os custos da produção habitacional, faz-se necessário a criação/articulação de um banco de terras público, para subsidiar o mercado imobiliário no atendimento da demanda demográfica de 0 a 3 SM. Todas as ações previstas no PMHIS são de extrema relevância para garantir o funcionamento adequado do plano, todavia, o PMHIS destaca que deveriam ser priorizadas: (VERTRAG / PMF, 2012).

- Estabelecer, por meio da proposta do novo plano diretor, um percentual de no mínimo 5% da área total do empreendimento de novos condomínios, a ser doada em AEIS vazias voltados à HIS;
- Estabelecer, por meio da proposta do novo plano

diretor, um percentual mínimo de áreas a serem doadas pela implantação de novos loteamentos, em AEIS voltados à HIS;

- Recebimento, como forma de contrapartida, de áreas em AEIS, oriundos da outorga onerosa do direito de construir;

Ações para Incentivar a Produção de HIS pelo Mercado Imobiliário: O PMHIS prevê a viabilização destas ações ressaltando que todas são de extrema relevância para garantir o funcionamento adequado do plano, deverão ser priorizadas: (VERTRAG / PMF, 2012).

- Garantir financiamentos para famílias de 0 a 3 SM, para que as mesmas possam ter acesso à habitação, bem como atuar como agente facilitador junto à CEF para este fim;
- Estabelecer a possibilidade de redução/isenção do ISS e ITBI para produção de HIS voltada às famílias de 0 a 3 SM, bem como taxas de alvará e habite-se;
- Isentar o IPTU durante a construção até a venda, para imóveis que estejam sendo utilizados para fins de HIS para famílias de 0 a 3 SM;
- Priorizar o atendimento a processos de licenciamentos e aprovação de projetos voltados à produção de HIS;

Em relação ao PMHIS, o Grupo de Estudos Habitacionais, formado por técnicos da Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Florianópolis, professores e alunos do GHAB Grupo de Estudos da Habitação - da Universidade Federal de Santa Catarina, técnicos da CAIXA e por técnicos e professores de outras áreas do conhecimento humano vinculados a estas instituições, elaborou documento tendo por objetivo analisar a Versão Preliminar da Política Habitacional de Florianópolis, buscando discutir seus principais conceitos e problemas apresentados na fase preliminar de implantação.

Segundo este documento, a Política Habitacional deverá ser tratada como indutora da qualificação do espaço urbano a partir da adoção de medidas visando a redução da exclusão social, a garantia de acesso para todos os espaços e serviços públicos e a justa distribuição dos recursos. Por sua vez, as ações de planejamento e a gestão urbana devem dispor de

medidas que visem o controle do processo de elitização na ocupação dos espaços da Ilha de Santa Catarina evidenciado pela intensificação da segregação espacial em Florianópolis e da conseqüente exclusão social. Ao mesmo tempo, a Política deve partir do reconhecimento da complexidade do processo e das inúmeras interfaces que a mesma apresenta com as demais Políticas Públicas demandando, desta forma, a busca de sintonia no encaminhamento das distintas ações. (Grupo de Estudos Habitacionais, 2004)

Além disso, o Grupo ressalta que é essencial ver a Habitação como fonte de receita do município através da atualização do cadastro municipal e do conseqüente incremento da arrecadação, da ampliação da capacidade de obtenção de recursos junto aos órgãos financiadores e da geração de divisas para investimentos em Habitação de Interesse Social e estruturação urbana. Ressalta-se a importância de assegurar a continuidade das ações na área da Habitação através de uma visão multidisciplinar, contando com a participação de várias áreas profissionais em sua produção e de distintos segmentos da sociedade civil.

O grupo levanta as problemáticas que a política deve atacar, e dentre elas destacamos:

Recursos: Os recursos destinados à Habitação são incompatíveis com a dimensão do problema, são escassos, e quando disponibilizados, frequentemente não são utilizados por vários dificultadores como, por exemplo, a falta de projetos e programas previamente definidos, além da dependência quase exclusiva de recursos do governo federal. Neste sentido, é importante que se fortaleça o Fundo Municipal de Habitação, a partir de reservas orçamentárias e da aplicação dos instrumentos do EC destinando seus recursos para HIS.

Programas Habitacionais: Os programas habitacionais têm caráter assistencialista, e os Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da CAIXA, o Crédito Associativo e outros programas destinados a baixa renda não são acessíveis às camadas mais pobres da população, sendo que grande parte dos programas habitacionais do município estão vinculados às determinações do Governo Federal. Neste sentido, a política deveria elaborar programas habitacionais com foco na inclusão social, instituindo programas municipais diversificados voltados à Habitação e viabilizar programas habitacionais através de

contrapartidas de investimentos urbanos realizados pela iniciativa privada.

Legislação Urbana: A legislação urbana do município não se adapta à dinâmica e à realidade da cidade, permanecendo estagnada e contribuindo para inviabilizar o acesso à moradia das classes menos favorecidas. O Planejamento e a Gestão Urbana aplicados até então não vem conseguido controlar o crescimento desordenado da cidade, provocando elevado percentual de ocupações irregulares nas encostas e APPs. Também os parâmetros urbanísticos previstos na legislação (condomínios e loteamentos) dificultam a inserção da Habitação Popular dentro da legalidade, e o processo de aprovação de projetos, demasiadamente complexo e demorado, incentiva a clandestinidade. Desta forma, a política deveria propor a reestruturação do processo de análise e aprovação de loteamentos populares alcançando a agilidade requerida pela iniciativa privada, para que possa atuar de forma legal, implementar os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, revisar a legislação no que tange à concessão e contrapartida em áreas públicas nas aprovações de condomínios, loteamentos e desmembramentos, segundo as taxas de ocupação do solo e estabelecer normas urbanísticas e construtivas menos rigorosas, passíveis de serem adotadas pela população de baixa renda e camadas mais populares, além de incluir as Áreas de Interesse Social (AEIS) no macro zoneamento do Município.

Produção Habitacional: A Habitação é tratada como mercadoria de troca, sendo que o produto dirigido a uma faixa de renda mais baixa sofre um processo de valorização e acaba sendo transferido para faixa de maior renda, causando distorções nos objetivos dos programas. O produto Habitação de Interesse Social possui pouca diversificação no município, sendo tratado como homogêneo e em grande escala, acaba sendo segregador. Para tal, o Grupo recomenda que a política deve desenvolver e promover ações com foco habitacional em grande número e em várias frentes - vilas, casas isoladas, edifícios multifamiliares, urbanizações, terrenos, regularizações fundiárias e atuando de forma integrada com os órgãos públicos e financiadores, visando o atendimento de diversas faixas de renda simultaneamente e a redução da pressão sobre os programas destinados especificamente à baixa renda. Além disso, deve fixar normas específicas para as áreas de interesse social de forma a

desestimular sua apropriação por faixas de renda mais elevadas e garantir as condições mínimas de conforto e segurança na utilização dos espaços públicos e privados.

No quesito **Planejamento**, o grupo destaca a importância de integrar o desenvolvimento urbano da cidade com o planejamento habitacional (Grupo de Estudos Habitacionais, 2004).

Consideramos que a proposta do PMHIS incorpora grande parte das propostas levantadas pelo grupo. Porém, como já frisado, o PMHIS dá subsídios a elaboração do Plano Diretor, mas não tem poder de lei. A previsão de seus instrumentos deve ser regulamentada via PD para efeito prático. Sendo assim, para sua efetivação, as suas ações devem estar previstas no PD, para que seus programas tenham chance no atingimento das metas. Desta forma, analisaremos mais adiante a previsão, dentro da matriz, dos instrumentos no PMHIS e se existe sua concretização no PD.

Plano Diretor Participativo de Florianópolis (LC 482/2014)

O Plano Diretor de Florianópolis, publicado em 17 de janeiro de 2014, consiste na legislação que rege a ocupação e o uso do território continental e insular da capital do Estado de Santa Catarina. Em seu art. 342 ele revoga a Lei n. 2.193, de 1985 (Plano Diretor dos Balneários) e a Lei Complementar n. 001, de 1997 (Plano Diretor do Distrito Sede) e suas alterações, e estabelece como parâmetro que até 2030 a população chegue a 750 mil habitantes (CMF, 2014). Se propõe a estabelecer diretrizes, metas e ações mais justas e equilibradas, voltadas a inovações que contemplem os anseios do presente e do futuro, em termos de desenvolvimento urbano planejado (PMF, 2014).

Em função disso o plano se baseia em estratégias de mobilidade, propostas de novas centralidades pela concentração de edifícios em núcleos projetados, planejamento das ocupações ao longo das vias expressas e a apresentação de planos de desenvolvimento para cada distrito, bairro ou setor do município e compromissos com a preservação da natureza e do patrimônio cultural. Através do plano, pretende-se transformar Florianópolis na capital com maior área de preservação ambiental urbana do Brasil.

Em seu texto de apresentação, coloca-se que o novo

Plano Diretor também procura introduzir as noções de sustentabilidade, potencializar as vocações histórico-naturais da cidade, como são os casos da náutica e do turismo, e contribuir para um equilíbrio social através do uso ordenado do território, além de tratar de problemas de infraestrutura, como o abastecimento de água e a destinação de resíduos, a mobilidade, o turismo e a pesca artesanal, por exemplo (PMF, 2014).

Conforme consta da apresentação do Plano Diretor, constante dos meios oficiais de divulgação, encontramos menção a sustentabilidade através de diversas maneiras. Porém, o que mais chama atenção é que em nenhum momento a apresentação faz menção a questão habitacional, sobretudo do direito a cidade, a terra e a questão da Habitação de Interesse Social. É um discurso que parece assumir o perfil de cidade elitizada. O problema da segregação, do acesso democrático a terra e da HIS é, num primeiro momento, ignorado como problemática ou objetivo a ser atingido.

A apresentação do plano foi ilustrada como a imagem inicial que se vende a respeito do mesmo. Seguiremos no aprofundamento do texto constante da Lei Complementar 482/2014, que “Institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, O Plano de Uso e Ocupação, os Instrumentos Urbanísticos e o Sistema de Gestão”.

Em sintonia com o conceito de sustentabilidade, em seu Artigo 2º já se posiciona quanto ao tema:

*“O Plano Diretor do Município de Florianópolis é o pacto que visa **organizar a ocupação do território municipal de forma a proporcionar qualidade de vida para o conjunto da população, baseado nos valores sociais e deve garantir o desenvolvimento sustentável**, praticado em estreita correlação com o meio ambiente e o patrimônio cultural. O conjunto de princípios e regras desta Lei Complementar é o compromisso que transcende os interesses da população atual, trata-se de um pacto que protege a herança recebida da natureza e dos que no passado viveram na cidade e configura um trato de **responsabilidade das***

atuais para com as futuras gerações de cidadãos de Florianópolis(...).” (CMF, 2014)

Logo em seu artigo 4º complementa que “*A ocupação do território e o desenvolvimento urbano devem **atender ao interesse geral da sociedade**, sendo princípio elementar que o uso do espaço geográfico tem por finalidade maior promover a qualidade de vida, a integração social e o bem-estar dos cidadãos*”, enunciando uma preocupação com o interesse coletivo, que é enfatizado na questão dos direitos, em consonância com o EC, na sequência do Artigo 5º:

“A organização do território é fruto dos valores e das conquistas sociais e tem como base os limites entre os direitos públicos e os privados e como forma de organizar em bases atuais a fronteira entre o que é direito público e privado, estabelecendo os limites do que é cabível pertencer a cada um, e o que deve ser bem de todos, propriedade comum do conjunto da sociedade, o município de Florianópolis estabelece o Índice “1” como sendo o direito individual de edificar sobre cada lote particular, tomando as superfícies edificáveis como padrão da geração dos direitos particulares sobre as porções do território colocadas sob regime de sua propriedade:

I - o subsolo, o espaço aéreo e as paisagens correspondentes aos lotes privados constituem bens de todos, cujo uso poderá ser atribuído a particulares, mediante concessão de outorga a ser fixada pelo município. (...)

IV - nas áreas definidas como preferenciais de moradia, as habitações, livre de estorvos de vizinhanças, é direito de todos, sendo dever da sociedade prever regras e condições para assegurar os espaços territoriais que garantam esse compromisso, por outro lado, o direito à habitação não pode sobrepor-se ao uso adequado da propriedade, nem ao que também é de todos, como o uso-fruto da natureza e o direito à paisagem. (...)

VI - a vida em sociedade pressupõe direitos e deveres e todos os que habitam a Cidade, em especial os que possuem porções do território sob sua propriedade e ainda mais especialmente, os que edificam construções sólidas sobre ele, mas também os que vivem e usam das mais variadas formas o espaço urbano do Município, **assumem compromissos permanentes com o conjunto da sociedade e com cada um dos seus membros e esses compromissos devem estar manifestos no trato com a natureza, nas questões de abastecimento e dejetos, na circulação de pedestres e veículos, na civilidade e solidariedades próprias das relações de vizinhança, onde luz, sol, sombras, ruídos, dejetos, trânsitos, uso responsável de espaços comuns, guarda solidária dos bens de todos, são alguns dos fatores que pressupõe consideração ao próximo e compartilhamento de responsabilidades. (...)**

XI - os **parâmetros urbanísticos visam propiciar a ocupação planejada do território, atendendo o interesse social e promovendo o desenvolvimento sustentável**, a qualidade de vida e o bem-estar do conjunto da população. (...)

XIV - os **parâmetros urbanísticos, tais como índices construtivos, taxas de ocupação, recuos e gabaritos, visam garantir que o crescimento proporcionado por novas construções seja compatível com a paisagem natural e cultural da cidade, com os direitos de vizinhança, com o meio ambiente, a mobilidade, a oferta de infraestrutura, e com padrões de desenvolvimento que estimulem o convívio e considerem os fatores estéticos**. Precisam prever a permeabilidade do solo, permitir insolação e ventilação aos lotes contíguos e contribuir para a configuração e construção das paisagens urbanas das vias e logradouros de uso

comum. A correlação com a natureza e a cultura são objetivos precípuos do uso do solo urbano.” (CMF, 2014)

O Art. 8º desdobra em princípios os compromissos que o Plano pretende assumir, dentre os quais destacamos:

“III – a função social e ambiental da propriedade privada, e a função social dos espaços de propriedade pública destinados ao uso comum;(…)

VIII - participação dos investidores e empreendedores nos custos dos equipamentos e da infraestrutura necessários à produção do solo edificável;(…)

X - apropriação social da mais valia oriunda das alterações dos índices de construção;”

Conforme seu Art. 9º, o Plano Diretor de Florianópolis tem como objetivo *“o pleno desenvolvimento das funções sociais, econômicas e ambientais da cidade, garantindo o uso e a ocupação justa e equilibrada do seu território, de forma a assegurar a todos os seus habitantes condições de bem estar, qualidade de vida, inclusão e segurança, na conformidade com o disposto nos arts. 100 e 101 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis”* (CMF, 2014)

Como diretrizes relevantes a esta análise, destacamos do Plano Diretor do Município de Florianópolis, do seu Artigo 10º:

“II – a promoção da sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política do Município;(…)

VI – a promoção de padrões adequados de qualidade do ar, da água, do solo, dos espaços abertos, das vias e demais áreas públicas, de modo a garantir a todos um ambiente urbano saudável, livre de resíduos poluentes, inclusive da poluição visual e sonora;(…)

IX - democratização do acesso à terra e à moradia, priorizando a habitação de interesse social e incentivando a regularização fundiária de assentamentos

irregulares;”

Para atender a estes objetivos e diretrizes são previstas no Artigo 11º a adoção das seguintes estratégias:

I – promoção do ordenamento territorial com base em critérios de sustentabilidade, conjugando a preservação do meio ambiente com a otimização das vocações naturais, culturais, econômicas e tecnológicas do Município;

II – valorização e reconhecimento da paisagem natural e histórico-cultural do Município como parâmetro do desenvolvimento urbano;

III – incremento da mobilidade urbana e promover acessibilidade universal em edifícios e logradouros;

IV – priorização do saneamento básico como ação precípua do desenvolvimento urbano; e

V – inserção da habitação social nos programas de desenvolvimento urbano dos diversos setores do município.” (CMF, 2014)

Como se pode verificar, o discurso inicial, princípios e diretrizes incorporam a preocupação da sustentabilidade, do direito a cidade e da habitação social. Porém isto é relativamente comum a diversos planos diretores, e mais comum ainda, é o discurso que não se efetiva em instrumentos adequados para o atingimento destes princípios. **Consideramos que não é dada importância específica a questão habitacional, e de HIS, que o tema requer, frente a temas como a preservação do ambiental, do patrimônio e da paisagem bastante destacados, desconsiderando que a questão da HIS tem impacto direto sobre a estes temas.**

A partir deste ponto será aplicada a matriz de análise, construída a partir da revisão bibliográfica, para verificar se o Plano Diretor contempla elementos que se efetivem como Incentivo à Produção de HIS, e da mesma forma se o PD aprovado traduz os requisitos do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, indo de encontro ao cumprimento de suas metas.

Em alguns itens será necessário recorrer ao Código de Obras do Município de Florianópolis (Lei Complementar 60/2000, que institui o código de obras e edificações de Florianópolis) que além de disciplinar os procedimentos administrativos e executivos, estabelece as regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de edificações. Os itens referentes ao mesmo serão referenciados dentro de cada tema conforme a necessidade.

CAPÍTULO 6 – SÍNTESE ANALÍTICA

A análise de atendimento e pertinências é pautada na matriz produzida a partir da revisão bibliográfica da Parte I e dividida segundo seus capítulos, com o foco nas ações visando a produção de HIS presentes no Plano Diretor, e sua relação com as propostas contidas no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

Para facilitar a leitura, os resultados serão discutidos separadamente a partir de cada eixo de análise - Política Habitacional, Planejamento Urbano, Cadeia Produtiva e Qualidade e Sustentabilidade – e dentro destes cada um de seus aspectos.

Tabela 10 - Construção da Matriz de Análise (Final)

MATRIZ DE ANÁLISE PRODUÇÃO HIS	
Política Habitacional	
<ul style="list-style-type: none"> _Articulação com os mecanismos de Financiamento e Subsídio; _Previsão de um Fundo Municipal de Financiamento e Subsídio; _Existência de uma estrutura local própria voltada a HIS; _Existência de articulação intersetorial em nível local com vista a articulação das políticas e a simplificação na aprovação de projetos destinados a HIS; _Coerência na definição das Faixas de Atendimento entre o Plano Diretor e a PNH; 	<p><i>Eixo Financiamento e Subsídio:</i></p> <p><i>Eixo Arranjos Institucionais:</i></p>

Planejamento Urbano voltado a HIS	
<ul style="list-style-type: none"> _Simplificação na Aprovação de Projetos destinados a HIS; _Previsão de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc); _Previsão de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo; _Previsão de Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e Desapropriação; _Previsão de Dação em pagamento e Abandono; _Previsão de Direito de Preempção; _Previsão de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU; _Previsão de Consórcio Imobiliário; _Previsão de Operações urbanas consorciadas; _Previsão de Outorga onerosa do direito de construir; _Previsão de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); _Previsão de Produção Compulsória de HIS; _Previsão de instrumentos voltados a Sustentabilidade no processo de produção de HIS; 	<p><i>Eixo Estratégias Urbanas e Fundiárias:</i></p>

do financiamento federal ou externo de HIS (VERTRAG / PMF, 2012).

Já o PD não relaciona suas ações em HIS aos programas federais de atendimento a HIS ou outros. Quanto em seu artigo 325 o PD cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano é mencionado que a composição de seus recursos pode ocorrer por “II – transferências intergovernamentais; III - contribuições ou doações de entidades nacionais ou internacionais; (...)XVI - outras receitas que lhe sejam destinadas por lei;”, porém sem menção específica aos recursos destinados a HIS (CMF, 2014).

Desta forma, seria importante que o PD tivesse pelo menos indicado em sua política de HIS, ou mesmo na composição do FMDU, a interface com os programas de financiamento, dada sua importância no atual contexto da produção de HIS, sobretudo o PMCMV, considerando alguns aspectos de sua viabilização.

Previsão de um Fundo Municipal de Financiamento e Subsídio:

Em seu item 2.5.4 o PMHIS relaciona como instrumento indispensável ao processo, entre outros, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), outras vezes tratado dentro do contexto do Fundo Municipal de Integração Social (FMIS). Dentre a ação específica, no item 9.6, o PMHIS destaca que o FMIS estaria autorizado a financiar, construir, fomentar e/ou executar projetos habitacionais de interesse social por meios próprios ou através da celebração de parcerias e convênios com terceiros. Para que o fundo esteja apto para atender suas atribuições bem como investir nas ações descritas pelo PMHIS deveriam ser viabilizadas no PD, entre outras, o recebimento de recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir, o recebimento de recursos advindos de da aplicação de contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na proposta do novo Plano Diretor e Recebimento de recursos para regularização de parcelamentos irregulares/clandestinos de média e alta renda em Florianópolis (VERTRAG / PMF, 2012).

Já o PD, cria através de seu artigo 325 um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), formado por recursos provenientes de diversas fontes, destacando-se os provenientes de: **utilização de bens públicos, edificações,**

solo, subsolo e espaço aéreo; receitas oriundas da Outorga Onerosa; receitas oriundas de Operações Urbanas Consorciadas; e receitas oriundas da Transferência do Direito de Construir.

O Art. 326 acrescenta ainda que “Os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) deverão ser aplicados na consecução das finalidades previstas neste Plano Diretor, especialmente na execução de obras de infraestrutura urbana.” (CMF, 2014)

Desta forma, embora o PD crie um Fundo Municipal, e aplique diversos instrumentos de arrecadação municipal previstos pelo EC e pelo PMHIS, este fundo visa o Desenvolvimento Urbano. Nenhuma de suas medidas visa especificamente a HIS, e tampouco é prevista a destinação de parcela específica destes recursos para produção de HIS.

Existência de uma estrutura local própria voltada a HIS e Existência de articulação intersetorial em nível local com vista a articulação das políticas e a simplificação na aprovação de projetos destinados a HIS:

A questão do Desenvolvimento Institucional entra no PMHIS como uma diretriz de extrema importância, e transversal a todo o conteúdo de promover o desenvolvimento institucional para otimizar e ampliar a estrutura administrativa, atuar no planejamento, gestão de projetos e captação de recursos e fortalecer o Conselho Municipal. O PMHIS considera o desenvolvimento institucional é condição essencial para viabilizar seus programas e ações detalhados, bem como para o desenvolvimento das demais estratégias. Envolve a organização e fortalecimento da capacidade administrativa da SMHSA, do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e a implantação dos instrumentos urbanísticos. (VERTRAG / PMF, 2012)

Identifica-se que Florianópolis já vem investindo há quase uma década no Desenvolvimento Institucional voltado a HIS, tendo promovido ações consistentes com recursos do BID, que pressupunha o Desenvolvimento Institucional como condição para a destinação de recursos para obras de HIS. Sendo assim, destacamos a existência de uma Secretaria Municipal voltada para a Habitação, e da execução do próprio Plano Municipal de

Habitação de Interesse Social antes mesmo da revisão do PD.

O PD em seu art. 339 fixa um prazo de dois anos para início de diversos planos específicos, incluindo o plano Municipal de Habitação de Interesse Social, do plano Municipal de Regularização Fundiária de Interesse Social e Específico e também para a revisão das demais legislações urbanísticas previstas no art. 102, da Lei Orgânica do Município de Florianópolis (Plano Diretor; Plano de Transportes Urbanos; Lei de Parcelamento do Solo; Código de Obras e de Edificações; Código de Posturas).

Já o Art. 285 considera a instituição do Plano Diretor como a base do planejamento urbano municipal, estendido este como um processo contínuo e permanente, e indica estudos e propostas subsequentes, na forma de Planos Setoriais, que podem ser temáticos ou territoriais que se destinam-se a complementar as estratégias do PD, entre eles figuram o plano Setorial de Habitação de Interesse Social e o plano Setorial de Regularização Fundiária. O mesmo artigo destaca que os planos Setoriais seguirão as normas técnicas específicas, e serão propostos pelos órgãos competentes, em consonância com as normas do PD e seu desenvolvimento será sempre acompanhado pelo IPUF para as adequações necessárias no uso e ocupação do território, preservadas as estratégias e prioridades do PD e do planejamento urbano municipal.

Ressaltam-se dentro do PD a menção aos seguintes órgãos:

Conselho da Cidade, que segundo o Art. 305 *“é órgão superior do Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana (SMGPU), vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito, atuando como colegiado representativo do poder público e dos vários segmentos sociais, de natureza consultiva, tendo por finalidade de implementar o Plano Diretor, acompanhar a elaboração dos projetos setoriais, estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei n. 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.”;*

Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU), que segundo o artigo 318 *“fica incumbida de coordenar a atuação integrada dos órgãos de planejamento, execução, licenciamento urbanístico e ambiental da Prefeitura de*

Florianópolis, quais sejam o IPUF, a FLORAM e a Secretaria Executiva de Serviços Públicos (SESP), nos termos da Lei Complementar n. 465, de 2013.”

Do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), ao qual compete, segundo o art.319, a elaboração e implementação do Plano Diretor em sua íntegra, priorizando, entre outras ações *“II - a articulação e coordenação da participação da sociedade civil e de instâncias públicas no processo de planejamento, na condição de titular da Secretaria do Conselho da Cidade; V - a proposição, elaboração, gerenciamento, coordenação e monitoramento de planos, programas, projetos, normas e legislações vinculadas ao Plano Diretor; VIII – a promoção, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, inclusive de âmbitos nacionais e internacionais, da identificação de sistemas de pesquisas, informações e indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano;”* destacando em seu parágrafo único que as atividades atribuídas ao IPUF não poderão ser executadas por outras secretarias do Município. (CMF, 2014)

Entendemos que apesar de existir uma estrutura consolidada na área de Habitação dentro da estrutura da Prefeitura Municipal de Florianópolis, que já tem um histórico de investimento em Desenvolvimento Institucional que precede a discussão do PD, e que exista um PMHIS prévio ao mesmo, a questão Habitacional não foi incluída com importância dentro da Política, não sendo mencionada a participação direta ou indireta de seus órgãos. A menção do artigo 339 fixando um prazo de 2 anos para elaboração Plano Municipal de Habitação de Interesse Social não deixa clara a referência a uma revisão do Plano elaborado, ou se simplesmente desconsidera sua existência.

Ao mesmo tempo que o art. 285 menciona que a elaboração dos planos setoriais, incluindo o de HIS, será sempre acompanhado pelo IPUF para as adequações necessárias no uso e ocupação do território, ele menciona que estas deverão ser preservadas as estratégias e prioridades do PD e do planejamento urbano municipal. Com a mesma fragilidade com que a questão de HIS entrou nas prioridades e estratégias do PD, fica vago o quanto o PMHIS poderia propor alterações no PD.

Outro ponto a ser destacado é que a questão da HIS é transversal a diversos órgãos dentro do PD: a questão do zoneamento está relacionada ao IPUF, a aprovação de projetos a SMDU (e dentro dela a SESP e a FLORAM), a política habitacional a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA), etc. Embora a transversalidade do tema não seja exclusiva da questão da HIS, não se pode averiguar ainda se o Conselho da Cidade conseguirá dar conta de articular esta necessidade entre os diversos órgãos, facilitando inclusive o trâmite e aprovação dos projetos.

Coerência na definição das Faixas de Atendimento entre o Plano Diretor e a PNH:

O PlanHab define os grupos de atendimento para a questão habitacional de maneira conceitual, delegando aos Estados e municípios a definição de critérios específicos, em 5 grupos divididos entre sua capacidade de provimento de moradia.

- *Grupo 1 – famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento);*
- *Grupo 2 – famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento;*
- *Grupo 3 - famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros;*
- *Grupo 4 – famílias com capacidade de pagamento*

regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos;

- *Grupo 5 – famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado. (Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010)*

Já o PMHIS divide os grupos conforme sua renda, seguindo os critérios regulamentados pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS):

- Para faixa de renda de 0 a 3 SM;
- Para faixa de renda de 3,1 a 6 SM;
- Para faixa de renda de 6,1 a 10 SM:

Porém, em seu diagnóstico, o PMHIS considera que a demanda demográfica de 5 a 10 SM não alimenta o déficit, sendo assim divide suas ações prioritariamente no atendimento da demanda de 0 a 3 SM, considerando que 40% desta demanda demográfica atendida é pelo mercado imobiliário e alimentam o déficit habitacional e de 3 a 5 SM, considerando que 15% desta demanda demográfica não é atendida pelo mercado imobiliário e alimentam o déficit habitacional (VERTRAG / PMF, 2012).

O PD, quando da definição da Estratégia e Políticas de Habitação Social, em seu art.36 coloca que esta estratégia consiste em impulsionar projetos urbanos que promovam a inclusão social, econômica, ambiental e especial tanto com novos empreendimentos como através da regularização fundiária de áreas ocupadas.

Em seu Art.37 caracteriza as faixas de atendimento que são consideradas nas políticas do PD:

- *“1 – Habitação de Baixa Renda (HBR), aquele empreendimento destinado a população com renda familiar de zero a três salários mínimos ou renda per*

capita menor ou equivalente a 0,75 salários mínimos;

- *II – Habitação de Mercado Popular (HMP), aquele empreendimento destinado a população com renda familiar acima de três até seis salários mínimos; e*
- *III – Habitação de Mercado (HM), aquele empreendimento destinado a população com renda familiar acima de seis até dez salários mínimos.”*
(CMF, 2014)

Sendo assim observamos que o PD apresenta coerência com as faixas de atendimento previstas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, porém estas faixas não são totalmente coerentes com as faixas de demanda diagnosticadas no PMHIS, embora este as adote para traçar as ações. Para fins de financiamento, a coerência do PD com os critérios nacionais é mais adequada, sendo inclusive mais incluyente que o PMHIS. Porém este item deverá ser ponderado na revisão do PMHIS no sentido do atendimento da demanda e atingimento das metas, sobretudo na faixa entre 5 e 6SM, ponto de transição entre Habitação de Mercado Popular e Habitação de Mercado.

Tabela 11 - Resumo da Análise: Política Habitacional

MATRIZ DE ANÁLISE PRODUÇÃO HIS/ RESULTADOS		Previsão no PD	Conclusão
Política Habitacional			
_ Articulação com os mecanismos de Financiamento e Subsídio;	<i>Eixo Financiamento e Subsídio:</i>	Não menciona articulação com mecanismos de financiamento e subsídio	Deveria ser prevista a destinação de uma parcela dos recursos do FMDU para HIS
_ Previsão de um Fundo Municipal de Financiamento e Subsídio;		Cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), destinando recursos dos instrumentos previstos no EC, mas não indica a parcela destinada a HIS	
_ Existência de uma estrutura local própria voltada a HIS;_ Existência de articulação intersetorial em nível local com vista a articulação das políticas e a simplificação na aprovação de projetos destinados a HIS;	<i>Eixo Arranjos Institucionais:</i>	Florianópolis possui uma estrutura voltada a política habitacional, tendo inclusive elaborado Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. A articulação com os órgãos de habitação é frágil no PD, sendo que a tramitação do processo de aprovação permeia diversos órgãos. A previsão de elaboração de Plano Municipal de Habitação parece desconsiderar a existência de um.	A simplificação do processo de aprovação não se verifica na prática, não havendo previsão de instrumentos para tal.
_ Coerência na definição das Faixas de Atendimento entre o Plano Diretor e a PNH;		O PD se articula com as faixas de atendimento nacionais, embora no PMHIS haja divergências no diagnóstico entre as faixas de 5 e 6SM.	As faixas de atendimentos estão coerentes com a política nacional, cabendo apenas uma reconsideração das mesmas no diagnóstico e demanda do PMHIS

Fonte: elaboração pelo autor

Análise quanto ao Planejamento Urbano voltado a HIS

Segundo o PD, a Política de Integração da Habitação de Interesse Social ao Desenvolvimento Urbano, conforme art.40, *“consiste em prever zonas e áreas especiais de habitação de interesse social, estimular operações urbanas consorciadas e projetos especiais com a finalidade ou que contenham fórmulas de estímulo da produção de moradia social em todas as regiões da cidade.”*

Considera, conforme o art.41, que as Políticas de Ocupação Concentrada do Solo em Ambientes Urbanizáveis e da Multicentralidade deverão integrar-se à Política de Integração da Habitação de Interesse Social, que deverá abarcar ações da iniciativa pública e privada e poderá ser implementada, respeitadas as diretrizes gerais do Plano Diretor, as políticas públicas e os incentivos à iniciativa privada no atendimento à demanda habitacional de interesse social, observados, entre outros, os seguintes princípios:

- ***I – Ampliação do acesso à terra urbanizada para empreendimentos destinados a população de interesse social, com prioridade para sua permanência na área ocupada;***
- ***II – Manutenção e ampliação da qualidade edilícia, melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;***
- ***VI – Implantação e regulamentação de instrumentos e medidas administrativas simplificadas no atendimento à demanda habitacional, com observância dos princípios da celeridade e eficiência;*** (CMF, 2014)

Para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o art. 253 estabelece que o Município de Florianópolis adotará os seguintes instrumentos urbanísticos previstos na Constituição Federal e no art. 4º, da Lei Federal n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, sem prejuízo de outros instrumentos jurídicos, tributários, políticos, administrativos ou financeiros de política urbana:

- “I - Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;
- II - Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo;
- III - Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública;
- IV - Usucapião Especial de Imóvel Urbano;
- V - Direito de Superfície;
- VI - Direito de Preempção;
- VII - Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- VIII - Transferência do Direito de Construir;
- IX - Operações Urbanas Consorciadas;
- X - Estudo de Impacto de Vizinhança;
- XI - Projetos Especiais; e
- XII – Detalhamento de Normas, incluindo planos setoriais e planos específicos de urbanização.

Parágrafo único. Para efeito de aplicação dos instrumentos urbanísticos mencionados neste dispositivo, fica estabelecido para o Município de Florianópolis, no que for aplicável, o Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a um nas Macro Áreas de Usos Urbanos, além do qual o direito de edificar fica sujeito ao pagamento de contrapartida financeira ao ente municipal. ” (CMF, 2014)

Na sequência os itens serão analisados segundo a matriz proposta.

Simplificação na Aprovação de Projetos destinados a HIS:

No PMHIS a prioridade no atendimento a processos de licenciamentos e aprovação de projetos voltados à produção de HIS e a criação de EIV simplificado para áreas sem restrição ambiental figuram como propostas de simplificação entre as ações para Incentivar a Produção de HIS pelo Mercado Imobiliário (VERTRAG / PMF, 2012).

O Art. 41 do PD em seu parágrafo único determina que “os

projetos, peças técnicas e requerimentos no âmbito de atendimento à demanda habitacional da população de interesse social terão prioridade de tramitação nos órgãos da administração direta e indireta do Município, quando formalmente solicitado pelo órgão municipal responsável pela política habitacional.” (CMF, 2014)

Já o Art. 218 do PD, quando dispõe sobre os incentivos urbanísticos para a AEIS, aplicáveis somente para habitação multifamiliar, a aprovação de projetos de habitação de interesse social, no caso de da faixa HBR, será feita em conjunto entre a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e o órgão responsável pela política habitacional de interesse social do Município, e ainda que a aprovação e enquadramento de projetos de habitação de interesse social depende da análise e concordância prévia do órgão responsável pela política de habitação de interesse social do Município, através da emissão de Certificado de Interesse Social do empreendimento (CMF, 2014).

No código de obras, Lei Complementar 60/2000, que disciplinar os procedimentos administrativos e executivos, e estabelece as regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de edificações, encontramos apenas duas formas de simplificação:

“Art. 19 O projeto das edificações de uso residencial unifamiliar, ou acréscimos destas, com área máxima final de construção não superior a 70,00m² (setenta metros quadrados) e um só pavimento poderá ser apresentado de forma simplificada, (...)”

Art. 22 A Prefeitura poderá fornecer, gratuitamente, projetos padronizados de moradia econômica, com área máxima de 70,00m² (setenta metros quadrados), cuja execução não exija cálculo estrutural e que não constitua parte de agrupamento ou conjunto de realização simultânea.

Parágrafo Único - Para os efeitos deste artigo, considera-se moradia econômica a residência unifamiliar de caráter popular destinada ao uso do proprietário ou possuidor, que não possua outro imóvel no município.” (CMF, 2000)

Desta forma podemos identificar que apesar de a simplificação e celeridade na análise e tramitação de projetos de HIS estar prevista no PD, a sua forma ainda não encontra amparo na lei responsável por que disciplinar os procedimentos administrativos e executivos, e estabelecer as regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de edificações, encontramos apenas duas formas de simplificação, sendo essencial a revisão do Código de Obras para viabilizar e efetivar esta ação.

Previsão de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc), Previsão de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e Previsão de Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e Desapropriação:

Conforme o PMHIS, a compulsoriedade do uso e ocupação do solo é determinada por meio de 3 instrumentos sucessivos sendo: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; e desapropriação com títulos da dívida pública. Sendo assim, as AEIS de Florianópolis deveriam ser indicadas pela proposta do novo plano diretor como áreas passíveis de utilização compulsória, e por meio de legislação específica deverão ser indicados os locais para compulsoriedade do uso e ocupação do solo. A combinação da obrigação de parcelar ou utilizar o solo, com os incentivos para produção de HIS seria uma forma de induzir a viabilização desta. Para o atendimento do déficit habitacional e reassentamentos necessários nas AIS, os mapas do PMHIS sugerem a indicação de áreas passíveis de compulsoriedade de uso do solo. A proposta do novo Plano Diretor deveria também indicar a necessidade de estudo e mapeamento de edifícios vagos para fins de HIS, que seriam passíveis de compulsoriedade de uso e ocupação do solo. (VERTRAG / PMF, 2012)

O PD, trata do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Art. 254, segundo o qual *“o Município poderá exigir que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, ou que não cumpre a função social da propriedade, promova seu adequado aproveitamento”*, incluindo que *“Serão classificadas como áreas sujeitas a parcelamento, edificação ou utilização compulsória, apenas os*

terrenos não cobertos por vegetação de interesse ambiental, edificados ou subutilizados, situados nas áreas de uso urbano, atendidas pelas infraestruturas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de distribuição de energia elétrica.” (CMF, 2014).

A aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo está regulamentado pelo art. 255 do PD, que estabelece que *“O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), incide de forma progressiva no tempo com majoração da alíquota, se não forem cumpridas as condições e prazos estabelecidos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, respeitadas as disposições legais que regem a matéria. §1º O IPTU Progressivo no Tempo será utilizado no caso de descumprimento das condições e prazos previstos na regulamentação mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. §2º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado através de lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitando a alíquota máxima de quinze por cento. §3º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação.”* (CMF, 2014)

Já a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública é regulamentada no art.256 do PD, pelo qual o Município *“poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento, total ou parcial, em títulos da dívida pública, se não cumprido o dever de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente, no prazo de cinco anos, contados do início da incidência progressiva no tempo do IPTU. §1º O cálculo do valor da indenização da desapropriação é feito de acordo com o estabelecido no §2º do art. 8º, da Lei Federal n. 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade. §2º O decreto de desapropriação de que trata este artigo somente pode ser editado após a autorização pelo Senado Federal para emissão dos títulos referidos no caput deste artigo. §3º Os títulos devem ser resgatados em prestações anuais iguais e sucessivas, no prazo de até dez anos, corrigido por juros legais de seis por cento ao ano. §4º O Município deverá promover o adequado aproveitamento dos imóveis no prazo de cinco anos a contar da data de sua incorporação, podendo transferir este dever, através de concessão ou alienação, obedecido o processo licitatório, ocasião em que pode estabelecer encargos*

suplementares.” (CMF, 2014)

Embora estes instrumentos estejam previstos e regulamentados no PD, não é explicitada sua utilização com fins de destinação de terras para produção de HIS.

Previsão de Dação em pagamento e Abandono:

São apenas citados como instrumentos no PMHIS, sem detalhamento. Não foi identificada sua regulamentação no PD.

Previsão de Direito de Preempção:

O PMHIS prevê que o instrumento do Direito de preempção deve ser utilizado para fins de compra de áreas para HIS, principalmente para criação do Banco de Terras. Para o atendimento do déficit habitacional e reassentamentos necessários nas AIS, sugerindo a indicação de áreas passíveis de direito de preempção. (VERTRAG / PMF, 2012)

No PD o art. 258 regulamenta o Direito de Preempção, conforme previsto no EC, pelo qual o Município exercerá *“preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares, desde que o imóvel seja delimitado em lei específica e o Poder Público dele necessite para: I - regularização fundiária; II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III - constituição de reserva fundiária; entre outros.”* (CMF, 2014)

Desta forma, consideramos que o instrumento está previsto e regulamentado visando a produção de HIS no PD.

Previsão de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU:

É apenas citado como um instrumento no PMHIS, sem detalhamento. Não foi identificada sua regulamentação no PD.

Previsão de Consórcio Imobiliário:

Tanto no PMHIS quanto no PD, este instrumento voltado a HIS figura predominantemente na forma da Urbanização Social.

Dentro do contexto do PMHIS, este instrumento se viabilizaria mediante lei específica, onde deverão ser definidas as áreas prioritárias de aplicação do instrumento e pode ser

utilizado para viabilizar principalmente a ação de promoção de loteamentos urbanos em AEIS. A urbanização social deveria ser realizada por empreendedor imobiliário cadastrado no Município, interessado em produzir habitação de interesse social com preços acessíveis realizadas em loteamento, condomínio ou vila voltadas para a população de renda na faixa de 0 (zero) a 10 (dez) salários mínimos.

Segundo o PMHIS, como contrapartida, o Município poderia autorizar a transferência do potencial construtivo referente às áreas que serão objeto de destinação de áreas públicas decorrentes do parcelamento e do potencial não utilizado decorrente quando destinado à HIS. O Município poderia ainda auxiliar a realização de estudos de impacto de vizinhança e relatórios ambientais, quando necessário, em parceria com o urbanizador social quando comprovada a sua incapacidade econômica. (VERTRAG / PMF, 2012)

No PD a Urbanização Social é prevista nos art. 242 a 250, como *“um conjunto de medidas e incentivos para a produção de habitações com preços acessíveis realizadas em loteamento, condomínio ou vila voltadas para a população de renda na faixa de zero a dez salários mínimos”*. (CMF, 2014).

O Urbanizador Social é caracterizado no PD como o empreendedor imobiliário, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, interessado em realizar empreendimentos em parceria com o Município em áreas consideradas como aptas a receber habitação de interesse social, destacando que a urbanização social será considerada função pública relevante.

Conforme o Art. 245, o Urbanizador Social poderá assumir a produção e implantação do parcelamento do solo, regularização de parcelamento e edificação que atenda a demanda habitacional de interesse social, sendo o responsável pelo empreendimento nos mesmos termos do loteador e empreendedor. O urbanizador social fica também obrigado, conforme art. 247, a garantir a implantação da infraestrutura, mesmo que progressivamente, em prazo determinado no Termo de Compromisso, em trinta por cento da área total de lotes do empreendimento, se comprometendo, entre outros, a apresentar planilha com o perfil social e econômico dos adquirentes e a produzir lotes ou unidades habitacionais a preço compatível com a urbanização social, conforme acordado no termo de compromisso (art.248).

Também estão previstos, conforme art.249 e 250, auxílios por parte do município na realização de estudos de impacto de vizinhança e relatórios ambientais, quando necessário e parceria para proporcionar uma contrapartida através da implantação da infraestrutura urbana, visando a redução dos custos dos empreendimentos sociais (CMF, 2014).

Sendo assim, embora ainda não se tenham exemplos concretos de sua aplicação dentro do contexto do novo PD, podemos constatar que o Consórcio Imobiliário na figura da Urbanização Social está previsto de forma semelhante tanto no PMHIS quanto no PD, e apresenta viabilidade para sua efetivação na produção de HIS.

Previsão de Operações urbanas consorciadas:

Conforme o PMHIS as Operações Urbanas Consorciadas se configuram como um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Pode ser utilizado para implantação de programas habitacionais. As OUC são viabilização por meio dos CEPAC que são títulos que expressam o direito de construir e serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras públicas, desapropriações necessárias à própria operação, para o desenvolvimento e implantação de projetos de habitação de interesse social na área de abrangência indireta da operação e/ou como garantia para obtenção de financiamentos para a sua implementação. De acordo com o PMHIS na proposta do novo Plano Diretor, todo enclave deveria reservar área para uso de educação, saúde pública e habitação social segundo as diretrizes fixadas na operação urbana consorciada. (VERTRAG / PMF, 2012)

Da mesma forma, no Contexto do PD as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) constituem-se em *“um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, contando com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores públicos ou privados, com a finalidade de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização*

ambiental em determinada área.” (CMF, 2014), regulamentadas pelos artigos 261 a 264.

As operações urbanas consorciadas poderão ser propostas pelo Poder Público ou por demanda da sociedade civil, de acordo com os princípios e diretrizes do planejamento urbano, preferencialmente nas áreas indicadas nos mapas do zoneamento. Consideram-se áreas de alto valor urbano ou paisagístico para fins de operações urbanas consorciadas aquelas passíveis de fornecimento de infraestrutura urbana, inclusive mobilidade, com potencial de centralidade, com atratividade urbana, valores paisagísticos, panorâmicos ou culturais destacados.

Nas Áreas de OUC poderão ser previstas **a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo**, desde que regidas por Lei própria, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente, a oferta de infraestrutura, inclusive mobilidade e o impacto de vizinhança. Cada operação urbana consorciada deverá conter, entre outros, o ***programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; a solução habitacional dentro de seu perímetro ou vizinhança próxima, no caso da necessidade de absorver, qualificar os espaços ou remover ocupações previstas em lei; os instrumentos urbanísticos previstos na operação; e as contrapartidas a serem exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função dos benefícios previstos;*** (CMF, 2014)

O art. 264 por sua vez regulamenta a emissão pelo Município de quantidade determinada de Certificados Adicionais de Construção (CEPAC), que poderá ser prevista mediante lei específica, incluindo que ***“§1º Os CEPAC são títulos que expressam o direito de construir, serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras públicas, para o desenvolvimento e implantação de projetos de habitação de interesse social na área de abrangência indireta da operação e/ou como garantia para obtenção de financiamentos para a sua implementação.”***, e que ***“§6º A lei a que se refere o caput deste artigo deverá estabelecer:(...)V - o limite do valor de recurso para aquisição de terreno para construção de habitação de interesse social”***. (CMF, 2014)

É possível constatar que a previsão das OUC no PD está

de acordo com as premissas do PMHIS. Embora ainda não se tenham exemplos concretos de sua aplicação dentro do contexto do novo PD, podemos constatar que a previsão das Operações Urbanas Consorciadas podem ser um importante instrumento de viabilização da produção de HIS.

Previsão de Outorga onerosa do direito de construir:

No PMHIS, a outorga onerosa do direito de construir é trazida como a concessão emitida pelo Município para edificar acima do índice de aproveitamento básico, sem superar o máximo, em zonas determinadas pela proposta contida no PMHIS ao novo Plano Diretor, mediante contrapartida financeira do interessado, ou doação de áreas em AEIS. A proposta do novo Plano Diretor deveria instituir que parte dos recursos arrecadados de cada outorga onerosa deve ser destinada ao FMIS. Seriam dispensadas do pagamento da contrapartida as edificações destinadas à habitação de interesse social.

Da mesma forma, a Transferência do direito de construir, segundo o PMHIS, poderia ser articulado com outros como o direito de preempção e a desapropriação para viabilizar a criação do banco de terras, dando ao proprietário, caso seu imóvel seja utilizado para fins de HIS de 0 a 3 SM, a possibilidade de transferir seu direito de construir para outro terreno.

Estes instrumentos entram ainda como Ações para o Fortalecimento do Fundo Municipal de Integração Social – FMIS como formas de viabilização de recursos, através do *“Recebimento de recursos oriundos da outorga onerosa do direito de construir; Recebimento de recursos advindos de da aplicação de contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na proposta do novo Plano Diretor;”* (VERTRAG / PMF, 2012)

No PD, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, conforme o art. 259, *“é a contrapartida financeira devida ao Município pela aquisição do direito de edificar, de acordo com os limites estabelecidos pela tabela de limites de ocupação, parte integrante desta Lei Complementar, acima do coeficiente de aproveitamento básico igual a um até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo com outorga onerosa.”* (CMF, 2014). Salienta-se que, segundo o mesmo artigo, *“§3º Serão dispensadas do pagamento da contrapartida prevista neste artigo*

as edificações destinadas à habitação de interesse social, equipamentos comunitários municipais e obras de restauro de edificações protegidas, pela legislação vigente. ” Já a aplicação dos recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir serão aplicadas exclusivamente nas finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 da Lei Federal n. 10257, de 2001:

“Art. 26. (...) I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; (...)” (BRASIL, Lei 10.257 - Estatuto da Cidade, 2001)

Quanto a Transferência do Direito de Construir, através do previsto pelo art.260 o município *“concederá aos proprietários de imóveis o direito de exercer em outro local, ou alienar mediante escritura pública, área equivalente ao direito de construir não exercido, como forma de indenização, nos seguintes casos: (...) III – áreas necessárias para implantação de habitação e urbanização de interesse social pelo Município; ”* (CMF, 2014)

Desta forma, constata-se que a aplicação dos instrumentos é prevista no PD de forma geral, aplicável a diversas finalidades previstas no EC, não sendo destinada parcela específica dos recursos para produção de HIS. Em relação a HIS, o único incentivo seria a dispensa do pagamento da contrapartida prevista na Outorga Onerosa as edificações destinadas à habitação de interesse social.

Previsão de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS):

Conforme o PMHIS, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) existem em Florianópolis desde o ano de 2005. O Plano sugere que todas as AIS consolidáveis de Florianópolis

fossem classificadas como ZEIS estando subdivididas em 3 tipos, sendo que o PD deveria prever parâmetros urbanísticos específicos para regularização fundiária, bem como para novos empreendimentos de HIS. (VERTRAG / PMF, 2012).

Também figuram no PMHIS as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) como locais de intervenção urbanística sobrepostas às zonas urbanas, com a finalidade de flexibilizar o regime urbanístico e incentivar a construção de Habitação de Interesse Social. Para tanto, foram demarcadas áreas urbanizáveis do Município que tenham potencial para execução de habitação de interesse social e atendam características específicas.

A proposta do PD deveria prever vários incentivos para a produção habitacional aplicados nas AEIS com o objetivo de efetivar execução de habitação de interesse social no Município. Segundo o PMHIS, a opção por um sobre zoneamento para demarcar as áreas para a produção habitacional proporciona várias vantagens em relação à utilização de um zoneamento primário como se pode destacar, entre outros:

- A possibilidade de marcar áreas mais amplas facilita na negociação dos lotes e viabilização completa da produção de empreendimentos de interesse social;
- Ao demarcarem-se áreas, ao invés de lotes, possibilita-se a diversidade de usos na região e evita a criação de guetos de habitação de baixa renda;
- A discricionariedade do proprietário do terreno em produzir habitação social com sobre zoneamento de AEIS, ou outro uso permitido no zoneamento primário, evitando a demarcação compulsória que historicamente em Florianópolis só manteve as áreas zoneadas como ARP-0 vazias e não viabilizou a produção habitacional;
- Os incentivos adotados serão proporcionais ao zoneamento primário onde está localizado, criando uma unidade construtiva com o entorno e evitando-se a identificação de uma unidade tipológica vinculada a habitação social.

Como principais objetivos do PD destinado a HIS e da demarcação das AEIS, o PMHIS ressalta a produção de

urbanizações compactas, a possibilidade da diversidade e complementaridade de usos e funções, a diminuição de deslocamentos excessivos dentro da cidade, a utilização de vazios urbanos e estimular os empreendedores a investir em HIS.

Sendo assim, era de extrema relevância a aprovação no novo plano diretor, deste instrumento de forma a subsidiar as demais ações para viabilizar a produção de HIS, outorgando incentivos urbanísticos específicos. As localizações destas áreas foram previstas em mapas no PMHIS (VERTRAG / PMF, 2012).

No que trata do Zoneamento de Interesse Social, o PD destaca no artigo 212 que as Zonas de Interesse Social (ZEIS) e Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), podem ser objeto de aplicação dos instrumentos urbanísticos estabelecidos na Lei Federal n. 10.257, de 2001, Estatuto da Cidade e Lei Federal n. 11.977, de 2009.

Neste contexto, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são as parcelas urbanas, delimitadas no mapa de zoneamento, destinadas para moradia da população de interesse social e sujeitas à regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, nas quais predominem as seguintes condições: famílias com renda igual ou inferior a três salários mínimos, uso residencial, existência de habitações rústicas e/ou improvisadas com baixa qualidade dos materiais, existência de moradias com adensamento habitacional excessivo ou pela coabitação não voluntária, ocupações irregulares caracterizadas por loteamentos clandestinos ou áreas de invasões e inexistência ou precariedade de infraestrutura urbana e comunitária.

Ressalta-se que as edificações ou lotes inseridos na ZEIS que não atendam as condições e requisitos estabelecidos no PD não poderão se beneficiar das normas especiais previstas, devendo observar o zoneamento imediatamente próximo e as limitações administrativas e urbanísticas vigentes, e ainda que as áreas contíguas necessárias ao remanejamento de habitações ou implantação de equipamentos urbanos e comunitários poderão ser incorporadas à ZEIS, a critério do órgão responsável pela política habitacional de interesse social do Município, respeitados os princípios gerais estabelecidos no PD (CMF, 2014).

Já as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), conforme art. 217 do PD, são áreas não edificadas e/ou

subutilizadas sobrepostas às zonas urbanas nos termos do mapa parte integrante da lei, definidas no PMHIS, com a finalidade de flexibilizar o regime urbanístico, viabilizar e incentivar empreendimentos de habitação de interesse social, de maneira semelhante ao descrito no mesmo.

O PD ainda define nos artigos 220 a 224 critérios especiais para Sistema Viário de ZEIS e AEIS. Nos artigos 225 a 231 Parâmetros Urbanísticos com Fins de Interesse Social, considerando que os loteamentos de habitação de interesse social devem ser implantados em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) ou em ZEIS, visando a produção de lotes acessíveis à população, bem como a qualidade de habitabilidade das mesmas, sendo que o regime urbanístico para habitação de interesse social obedece a parâmetros específicos, com destaque para o incentivo na taxa de ocupação, em relação ao zoneamento primário, que sobe de 50% para 60%.

Nos artigos 232 a 241 o PD ainda define critérios específicos para o Parcelamento, os Conjuntos Habitacionais Unifamiliares e Multifamiliares com Fins de Interesse Social. Estes critérios serão aprofundados no item que trata dos incentivos à produção de HIS dentro da Cadeia Produtiva de Habitação.

Na tabela a seguir são transcritos a classificação das ZEIS, as características e critérios de delimitação das AEIS e os incentivos aplicáveis, tanto no PMHIS quanto no PD, para efeito de comparação:

Tabela 12 - relação de características de ZEIS e AEIS entre PMHIS e PD

	PMHIS	PD	Relação
Classificação das ZEIS	ZEIS 1: assentamentos consolidáveis ocupados espontaneamente por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas onde não há restrição legal ou técnica a urbanização, destinadas, prioritariamente, a ações de regularização fundiária;	ZEIS 1 - os assentamentos consolidáveis ocupados espontaneamente por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas onde não há restrição legal ou técnica à ocupação, destinadas, prioritariamente a ações de regularização fundiária;	De acordo
	ZEIS 2: assentamentos consolidáveis ocupados espontaneamente por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas onde há restrição legal ou técnica a urbanização, destinadas, prioritariamente, a ações de regularização fundiária. Alguns domicílios estarão sujeitos a realocação ou remanejamento, em função do risco ou melhoria urbanística, conforme indicação do órgão responsável pela política habitacional de Florianópolis.	ZEIS 2 - os assentamentos consolidáveis ocupados espontaneamente por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas onde há restrição legal ou técnica à ocupação, podendo ser destinadas a ações de regularização fundiária; As ocupações localizadas na ZEIS 2 estarão sujeitas a remanejamento ou reassentamento, dependendo do caso e a critério do órgão responsável pela política habitacional de interesse social do Município.	De acordo
	ZEIS 3: áreas vazias que deverão ser demarcadas para produção de HIS, bem como os conjuntos e condomínios habitacionais de interesse social	ZEIS 3 - os empreendimentos habitacionais de interesse social construídos de forma regular.	O PD não incorpora como ZEIS as áreas futuras destinadas a produção futura de HIS
AEIS - Características de Delimitação	<p>Proximidade a demandas habitacionais, polos geradores de renda e/ou grandes equipamentos urbanos;</p> <p>Serem dotadas em seu entorno de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, ou seja, estejam localizadas preferencialmente em área urbana consolidada;</p> <p>Serem áreas com custo da terra viável à habitação e preferencialmente não estejam em áreas altamente valorizadas pelo mercado imobiliário;</p> <p>Possuir legislação de uso do solo favorável;</p> <p>Serem aptas à ocupação urbana e não estar próximas de áreas ambientalmente frágeis.</p>	As AEIS deverão estar localizadas próximas às redes de infraestrutura, zonas de centralidade com uso misto de comércio, serviço, residência e meios de transporte coletivo.	O PD simplifica os critérios para a delimitação das AEIS
Incentivos AEIS	Para HIS voltada à famílias de 0 a 3 SM, haverá acréscimo de no máximo 50% (cinquenta por cento) do índice de aproveitamento da zona e até 30% (trinta por cento) de acréscimo na altura máxima da zona;	HBR (0 a 3SM): acréscimo de no máximo cinquenta por cento do coeficiente de aproveitamento da área e até trinta por cento de acréscimo na altura máxima da área;	De acordo
	Para HIS voltada à famílias de 3 a 6 SM, haverá acréscimo de no máximo 30% (trinta por cento) do índice de aproveitamento da zona e até 20% (vinte por cento) de acréscimo na altura máxima da zona;	HMP (3 a 6SM): acréscimo de no máximo trinta por cento do coeficiente de aproveitamento da área e até vinte por cento de acréscimo na altura máxima da área; e	De acordo
	Para HIS voltada à famílias de 6 a 10 SM, haverá acréscimo de no máximo 15% (quinze por cento) do índice de aproveitamento da zona e até 10% (dez por cento) de acréscimo na altura máxima da zona.	HM (6 a 10 SM): acréscimo de no máximo quinze por cento do coeficiente de aproveitamento da área e até dez por cento de acréscimo na altura máxima da área.	De acordo

Fonte: elaboração pelo autor a partir de informações do PMHIS e do PD

Quanto a sua quantificação e localização, pela análise dos mapas do PMHIS e do PD podemos verificar que o PD seguiu em grande parte das diretrizes do PMHIS, inclusive expandindo as áreas de AEIS. No que tange a sua quantificação, consideramos assim que é atendida a demanda levantada no PMHIS, bem como consideramos que uma vez que sua localização segue as diretrizes do PMHIS, não cabe dentro do contexto desta análise o questionamento quanto a sua adequação dentro do PMHIS.

A opção do sobre zoneamento de AEIS pode trazer benefícios para produção específica de HIS, aspecto que será aprofundado no título que trata da concessão de incentivos à produção dentro da cadeia produtiva.

Previsão de Produção Compulsória de HIS:

Conforme o PMHIS devido ao alto valor da terra que eleva os custos da produção habitacional, faz-se necessário a criação/articulação de um banco de terras público, para subsidiar o mercado imobiliário no atendimento da demanda demográfica de 0 a 3 SM. Este pode ser viabilizado por meio da aplicação de diversas ações, como por exemplo: *“Estabelecer, por meio da proposta do novo plano diretor, um percentual de no mínimo 5% da área total do empreendimento de novos condomínios, a ser doada em AEIS vazias voltados à HIS; estabelecer, por meio da proposta do novo plano diretor, um percentual mínimo de áreas a ser doada pela implantação de novos loteamentos, em AEIS voltados à HIS; e recebimento, como forma de contrapartida, áreas em AEIS para a regularização de parcelamentos irregulares / clandestinos em Florianópolis.* (VERTRAG / PMF, 2012).

No PD, o art. 264 prevê a emissão pelo Município de quantidade determinada de Certificados Adicionais de Construção (CEPAC), dentro do contexto das Operações Urbanas Consorciadas, caracterizando as como *“títulos que expressam o direito de construir, serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras públicas, para o desenvolvimento e implantação de projetos de habitação de interesse social na área de abrangência indireta da operação e/ou como garantia para obtenção de financiamentos para a sua implementação.”*

Embora utilizado em diversas ações dentro do PMHIS, o caráter da compulsoriedade da produção de HIS praticamente não se efetiva no PD. Excetuando-se o caso da CEPAC, essenciais no contexto de efetivação das OUCs, com a destinação direta de seus recursos para a implantação de projetos de HIS, nenhum outro instrumento prevê a compulsoriedade ou obrigatoriedade de produção de HIS no PD.

Previsão de instrumentos voltados a Sustentabilidade no processo de produção de HIS:

A sustentabilidade entra no PMHIS como um de seus princípios, sendo entendido como aquele que contempla de forma integrada, harmoniosa e equilibrada: a economia, o meio ambiente, a justiça social, a diversidade cultural e a democracia política e institucional, visando garantir a qualidade de vida para presentes e futuras gerações (VERTRAG / PMF, 2012). Quanto mencionado no plano no sentido do planejamento, este princípio se refere a disponibilização de terra urbanizável e aspectos relacionados a mobilidade, sem delimitar ações específicas.

O PD está pautado em princípios de sustentabilidade, conforme já visto, sobretudo em aspectos de preservação ambiental e cultural, de adensamento e centralidades, e da questão da mobilidade. Os aspectos de sustentabilidade relativos a produção de terra urbanizável para HIS são enfatizados nos itens anteriores. No aspecto que nos interessa quanto a produção do objeto de HIS dentro do planejamento, os artigos 292 a 295 dispõe sobre os Incentivos a Sustentabilidade Ambiental:

“Art. 292. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a instituir como serviços ambientais programas de apoio e incentivos a preservação da cobertura vegetal, incidindo sobre o conjunto dos espaços urbanos da cidade e nas inserções de arquitetura e equipamentos que amenizem o consumo de energia e o impacto sobre o meio ambiente, podendo ainda, estabelecer diferenciação tributária e conceder créditos construtivos para aqueles que cumpram os padrões e limites estabelecidos nos programas, como

forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável.(...)”

Conforme o Art.293, o Programa de Incentivo à Sustentabilidade deverá conferir a seus integrantes, pessoas físicas e jurídicas, a outorga do “Selo da Florianópolis Sustentável” que poderá ser fixado em locais públicos, na fachada de construções e em publicidade de um modo geral.

Já o art. 294 versa que o Programa de Incentivos à sustentabilidade também poderá contar com estímulos fiscais e financeiros provenientes de abatimentos de impostos e taxas municipais, de mecanismos urbanísticos, de compensações efetivadas no âmbito de operações urbanas, beneficiando-se da outorga onerosa, dentre outros, valendo mencionar: em descontos do IPTU através da pontuação de iniciativas correlatas às finalidades do programa e compensações de coeficientes construtivos não utilizados em áreas de valor ambientais e passíveis de transferência para setores determinados do município. O art. 295 estabelece o prazo de seis meses, após a promulgação da lei do plano diretor, para apresentação de projeto de lei instituindo o Programa de Incentivo a Sustentabilidade Ambiental em todo o município de Florianópolis (CMF, 2014).

Desta forma verificamos que apesar de ser princípio da PMHIS e base para o PD, a questão da sustentabilidade, sobretudo nas edificações, ainda não passa do discurso. Mais de um ano após a aprovação do PD, o “Selo da Florianópolis Sustentável” ainda não foi regulamentando, e ainda assim, conforme consta do plano, tem caráter de certificação e não de obrigatoriedade. Perde-se com isso a oportunidade de regulamentações obrigatórias em lei, mesmo das mais simples, como reuso da água de chuva ou a concessão de potencial mediante o uso de estratégias sustentáveis, a exemplo do que já é aplicado em outros municípios da região metropolitana como Palhoça e São José.

Tabela 13 - Resumo da Análise: Planejamento Urbano voltado a HIS

MATRIZ DE ANÁLISE PRODUÇÃO HIS/ RESULTADOS		Previsão no PD	Conclusão
Planejamento Urbano voltado a HIS			
_Simplificação na Aprovação de Projetos destinados a HIS;		Embora esteja entre os princípios do PMHIS e PD, não encontra amparo em lei que regulamente os tramites de aprovação.	Na revisão do Código de Obras prevista no PD deverá ser prevista a simplificação do trâmite de aprovação de projetos destinados a HIS.
_Previsão de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc);_Previsão de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo;_Previsão de Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e Desapropriação;		Os instrumentos estão previstos no PD, mas não é prevista sua aplicação específica com a finalidade de destinação de terras para HIS.	Deveriam ser previstos critérios de aplicação específica para destinação de terras para HIS.
_Previsão de Dação em pagamento e Abandono;		Não previsto no PD.	Poderiam ser previstos para destinação de terras para HIS.
_Previsão de Direito de Preempção;		Previsto no PD, inclusive com a finalidade de produção de HIS.	Atende a premissa.
_Previsão de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU;		Não previsto no PD.	Poderiam ser previstos para destinação de terras para HIS.
_Previsão de Consórcio Imobiliário;		Na figura da Urbanização Social está previsto no PD, inclusive com a finalidade de produção de HIS.	Atende a premissa, podendo ser um importante instrumento de viabilização de HIS.
_Previsão de Operações urbanas consorciadas;	<i>Eixo Estratégias Urbanas e Fundiárias:</i>	Previsto no PD, inclusive com a finalidade de produção de HIS.	Atende a premissa, podendo ser um importante instrumento de viabilização de HIS.
_Previsão de Outorga onerosa do direito de construir;		Está prevista no PD porém não destina parcela de recursos específica para HIS, sendo que os mesmos são aplicáveis a diversas finalidades previstas no EC. O único dispositivo voltado a HIS é a dispensa de sua cobrança para empreendimentos destinados a este fim.	Deveria ser prevista parcela de aplicação específica para produção de HIS.
_Previsão de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);		São adequadamente previstas como instrumento dentro do PD, sendo que sua quantificação e localização atendem as propostas do PMHIS.	Atende a premissa, sendo que sobretudo o sobrezoneamento de AEIS pode ser um importante instrumento de viabilização de HIS.
_Previsão de Produção Compulsória de HIS;		A única compulsoriedade de produção de HIS se dá no contexto da Operação Urbana Consorciada, pela destinação dos recursos das CEPAC, porém cada OUC deve ser regulamentada por lei específica	Poderia ser prevista edificação compulsória de parcela destinada a HIS dentro de todo novo empreendimento Habitacional privado, como forma de promover distribuição mais adequada de unidades e incremento potencial no combate ao déficit.
_Previsão de instrumentos voltados a Sustentabilidade no processo de produção de HIS;		Figura apenas entre as intenções, estando sua evolução esperada através da regulamentação do "selo da florianópolis sustentável", ou da revisão do Código de Obras	Estratégias simples deveriam ter sido incluídas no texto do PD, até a publicação da certificação e da revisão do Código de Obras

Fonte: elaboração pelo autor

Análise quanto a Cadeia Produtiva da Habitação

Incentivos à produção de HIS através de Instrumentos Urbanísticos/Potenciais Construtivos:

O PMHIS propõe ações para Incentivar a Produção de HIS pelo Mercado Imobiliário, entre eles, Aumento do potencial construtivo em AEIS para HIS. (VERTRAG / PMF, 2012).

No PD, é o Plano de Uso e Ocupação do Solo que determina o Zoneamento, dividindo o território em áreas delimitadas em mapas que são partes integrantes da Lei, incluindo a ZEIS e AEIS entre suas categorias, e que estabelecem as adequações e proibições dos diferentes usos sobre o solo. Neste caso, nos interessam em especial as áreas que possibilitam a produção de HIS em áreas urbanizadas ou urbanizáveis, com baixo impacto ambiental.

Quanto à Adequação dos Usos às Áreas e aos Limites de Ocupação do Solo, o art. 63 do PD estabelece que *“os limites de ocupação do solo são determinados pela aplicação simultânea dos coeficientes de aproveitamento, das taxas máximas de ocupação e de impermeabilização, das alturas máximas de fachadas e da cobertura, do número máximo de pavimentos, dos afastamentos obrigatórios e do número mínimo de vagas para estacionamento e serviços correlatos”,* complementando que *“aos limites listados no caput deste artigo se superpõem as exigências constantes das áreas especiais de intervenção urbanística, (...), e demais legislações e normas específicas.”* (CMF, 2014)

As áreas especiais de interesse social constituem uma área especial de intervenção urbanística, e assim como as ZEIS, que possui caráter de zoneamento, tem o objetivo, entre outros, de promover e assegurar a produção de HIS. Conforme já levantado no título referente as ZEIS e AEIS dentro do Planejamento urbano, as formas de incentivo por potencial construtivo previstos nestas áreas no PD segue a orientação do PMHIS.

Porém para avaliação da existência de um real incentivo dentro da cadeia produtiva, é necessário identificar como ele se efetiva frente a viabilização de outros produtos de mercado. Para isso, foram elaboradas tabelas comparativas para análise dos

itens frisados na revisão bibliográfica, comparando os parâmetros urbanísticos normais previstos no plano aos incentivos concedidos a ZEIS e AEIS, e ainda, a outras formas de incentivo encontradas no Plano.

Quanto ao uso do solo, o mesmo é determinado no PD segundo o Zoneamento das áreas, constantes dos mapas. É constituído de um Zoneamento Primário da área, sobre o qual pode incidir um sobre zoneamento, como forma de incentivo a um uso específico. Como já citado, no caso da HIS, o sobre zoneamento de incentivo é a AEIS. Outros incentivos a usos específicos são concedidos sobre os coeficientes do próprio zoneamento primário, porém, os mesmos têm impacto semelhante sobre HIS em termos de potencial, uma vez que a construção de condomínios multifamiliares é adequada em praticamente todos os usos urbanos.

Verificamos que o PD desincentiva a produção de condomínios residenciais unifamiliares, visto que em raros zoneamentos o mesmo é permitido, sendo inclusive proibido em ZEIS. Ao mesmo tempo, o plano dá abertura para o uso misto, inclusive nas ZEIS e AEIS, porém sem configurar exigência ou incentivo específico.

A tabela a seguir compara os incentivos para a produção de HIS em diferentes zoneamentos.

Tabela 14 - Comparativo de Incentivos de Uso Normal, ZEIS, AEIS e Outros

INCENTIVOS A PRODUÇÃO DE HIS ATRAVÉS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO				
	Normal	ZEIS	AEIS	Outros Incentivos
Potencial Construtivo				
Usos		Art. 231. Admitir-se-á o uso misto para habitação de interesse social constituído pelo uso residencial e não residencial não incômodo na mesma edificação ou lote. Parágrafo único. Nos lotes de uso misto, o uso não residencial limitar-se-á aos dois primeiros pavimentos nos casos de multifamiliar vertical e ao pavimento térreo no unifamiliar.		
	Conforme o Zoneamento e a Tabela de Uso e Ocupação do Solo. As residências Unifamiliares e os Condomínios Multifamiliares são Adequados em todos os Zonamentos Urbanos. Os Condomínios Residenciais Unifamiliares são Adequados apenas, e com restrição, em Área Residencial Predominante, Área de Urbanização Específica e Área de Preservação Limitada.	Art. 216. Nas ZEIS poderão ser aplicados os seguintes parâmetros mínimos para fins de regularização fundiária e como solução habitacional unifamiliar isolada em casos de remanejamentos: I - afastamento frontal mínimo: dois metros, atendendo a quatro metros do eixo da via; II - afastamento de fundo mínimo: um metro e cinquenta centímetros; III - afastamento lateral mínimo: um metro e cinquenta centímetros, quando houver abertura; IV - testada mínima: quatro metros; V - área lote mínimo: quarenta metros quadrados; e VI - altura máxima de nove metros ou três pavimentos.	Art.218. I - HBR: acréscimo de no máximo cinquenta por cento do coeficiente de aproveitamento da área e até trinta por cento de acréscimo na altura máxima da área; II - HMP: acréscimo de no máximo trinta por cento do coeficiente de aproveitamento da área e até vinte por cento de acréscimo na altura máxima da área; e III - HM: acréscimo de no máximo quinze por cento do coeficiente de aproveitamento da área e até dez por cento de acréscimo na altura máxima da área.	
	Art. 334. O uso do pavimento térreo para fins comerciais ou de serviços será obrigatório em pelo menos um terço da fachada principal da edificação nas áreas em que se quer acentuar a centralidade.	Segundo a tabela de uso e ocupação do solo, não são permitidos os Condomínios Unifamiliares	Art. 237. As unidades habitacionais destinadas a habitação de interesse social deverão atender aos seguintes parâmetros construtivos: I - HBR: Área útil da unidade habitacional menor ou equivalente a cinquenta metros quadrados, com no mínimo dois quartos e somente um banheiro; II - HMP: Área útil da unidade habitacional menor ou equivalente a sessenta metros quadrados, com no mínimo dois quartos e somente um banheiro; e III - HM: Área útil da unidade habitacional menor ou equivalente a setenta metros quadrados. Parágrafo único. Os parâmetros urbanísticos do presente artigo se aplicam para a produção de habitação de interesse social em AEIS com certificado de interesse social.	

Fonte: elaboração pelo autor a partir do PD

No caso do Coeficiente de Aproveitamento (CA), os incentivos aplicados a AEIS começam a ficar mais claros quando se configuram em termos numéricos. Como eles incidem sobre o zoneamento primário, tem a capacidade de potencializar a produção sobre os máximos dos produtos de mercado, podendo variar de 15 a 30% de acréscimo sobre o CA da área, dependendo da faixa de atendimento. Como para esta finalidade não incide a cobrança da Outorga Onerosa, também pode se configurar como um desconto atraente no custo final do empreendimento, e conseqüentemente, no valor das unidades.

Já no caso das ZEIS, como se trata de um zoneamento primário, o mesmo atinge apenas CA de 1,3, ou seja, 30% sobre o índice básico, insuficiente para, por exemplo, se atingir os 4 pavimentos previstos como gabarito máximo utilizando a taxa de ocupação máxima para o mesmo zoneamento. Desta forma, a ZEIS se não se configura como um zoneamento interessante para produção de HIS pelo mercado, ficando a mesma a cargo do poder público.

Cabe destacar ainda, que podem incidir incentivos semelhantes sobre a área, conforme conveniência do poder público, para *“incentivar o uso misto das macro áreas de usos urbanos”* (art.64), para a implantação de empreendimentos *“a empreendimentos de comprovada qualidade ou elevada geração de empregos”* como industriais, científicos, de conhecimento e de serviços de base tecnológica, complexos esportivos, culturais e temáticos (art.130), e ainda através do uso de obra de arte (art.180). Estes incentivos variam de 2% no caso da utilização de obra de arte até 30% no caso dos empreendimentos referidos no artigo 130. Ou seja, desta forma, o incentivo concedido por meio de AEIS em áreas especificamente determinadas nos mapas através de sobre zoneamento, também pode ser livremente concedido a outros empreendimentos de caráter diverso.

Entendemos que é necessário que o poder público possa conceder incentivos para o desenvolvimento de atividades específicas, porém devem haver critérios mais claros para sua aplicação, ou se pavimenta o caminho para incorrer nos meus favorecimentos que levaram a falência do Plano Diretor anterior. Da mesma forma, seria adequado que a produção de HIS figurasse sempre no topo da lista de incentivos, com facilidade de acesso aos mesmos, configurando um atrativo constante, e que em área de AEIS fosse restringida a aplicação de outras

formas de incentivo, evitando a concorrência desleal entre a produção de HIS e empreendimentos notadamente lucrativos e atraentes ao mercado.

Tabela 15 - Comparativo de Incentivos de CA Normal, ZEIS, AEIS e Outros

INCENTIVOS A PRODUÇÃO DE HIS ATRAVÉS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO				
	Normal	ZEIS	AEIS	Outros Incentivos
Coeficiente de Aproveitamento (CA)	Conforme Zoneamento. Básico 1, podendo chegar a 6,36 nas Áreas Mistas Centrais através de Outorga Onerosa (+4,8), Transferência do Direito de Construir (+0,56), e adicional para uso de Subsolo			<p>Art. 64. A fim de incentivar o uso misto nas Macro Áreas de Usos Urbanos, fica o IPUF autorizado a dar incentivos em forma de índices urbanísticos, mediante estudos específicos, limitados da seguinte forma: II – o incentivo para Taxa de Ocupação ficará limitado em no máximo 20%(TOx1,2) acima da Taxa de Ocupação estabelecida para o zoneamento em questão; III – o incentivo para o número de pavimentos máximo ficará limitado em no máximo 25% (n. de pavimentos x 1,25) do número de pavimentos máximo para o zoneamento em questão; e IV – o incentivo para o Coeficiente de Aproveitamento Máximo fica limitado pelos parâmetros estabelecidos nos incisos II e III deste artigo.</p>
	<p>Art. 69. Não serão computadas no cálculo do coeficiente de aproveitamento as seguintes áreas das edificações: I – espaços destinados à garagem, exceto em edificações unifamiliares; II - sótãos em edificações unifamiliares e, em casos determinados, multifamiliares; III - parque infantil, jardins e outros equipamentos de lazer ao ar livre, e implantados no nível natural do terreno ou no terraço da edificação; IV - helipontos, casas de máquinas e de bombas, caixas d'água e centrais de ar condicionado levantadas no plano da cobertura, desde que não ultrapassem os limites especificados no art. 66 desta Lei Complementar, de altura máxima; e V – sobrelojas ou mezaninos nas edificações situadas nas Áreas Mistas Centrais (AMC), desde que sua área total seja no máximo cinquenta por cento da área do pavimento térreo (1º pavimento) ao qual esteja conectada.</p>	1,3	<p>Art.218. I - HBR: acréscimo de no máximo cinquenta por cento do coeficiente de aproveitamento da área; II - HMP: acréscimo de no máximo trinta por cento do coeficiente de aproveitamento da área; e III - HM: acréscimo de no máximo quinze por cento do coeficiente de aproveitamento da área.</p>	<p>Art. 180. Os empreendimentos de caráter privado que implantarem arte pública poderão beneficiar-se com o acréscimo de dois por cento no coeficiente de aproveitamento, sem acréscimo na taxa de ocupação, respeitados os demais limites urbanísticos.</p> <p>Art. 130. Mediante Lei Complementar específica o Município poderá instituir Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADI) com concessão de incentivos fiscais, construtivos e de infraestrutura a empreendimentos de comprovada qualidade ou elevada geração de empregos, destinadas à: I - implantação de empreendimentos industriais, científicos, de conhecimento e de serviços de base tecnológica; e II - complexos esportivos, culturais e temáticos. Parágrafo único. O incentivo construtivo será o acréscimo máximo de trinta por cento sobre o coeficiente básico de aproveitamento, não podendo ultrapassar o coeficiente de aproveitamento máximo da área.</p>

Fonte: elaboração pelo autor a partir do PD

Quanto a taxa de ocupação a questão se agrava. No caso das AEIS, não é citada nenhuma forma de incentivo para a TO. Partindo da TO básica de 50%, no caso das ZEIS, é concedido um adicional de 10%, chegando a 60%. A fim de incentivar o uso misto, através do art.64, é permitido ainda um adicional de até 20% na TO do zoneamento, desde que mantida a permeabilidade mínima. Ou seja, é verificado apenas um sensível incentivo para o caso das ZEIS.

Em contrapartida, as Áreas Mistas Centrais, as Áreas Mistas de Serviços, as Áreas Residenciais Mistas e as Áreas Turísticas Residenciais (em edificações com mais de 6 pavimentos) e as Áreas Residenciais Predominantes (em edificações com mais de 8 pavimentos) podem atingir taxas de ocupação de 80% para subsolos, primeiro e segundo pavimentos, desde que o térreo seja destinado em pelo menos 50% de sua área e 50% de sua fachada a comércio e/ou serviço. Este percentual pode chegar a 100% em determinados pontos da área central.

Embora com isso queira se incentivar o uso misto e as fachadas ativas, este incentivo pode representar uma concorrência substancial de outros produtos frente a HIS. Ainda que os mesmos incentivos possam ser utilizados para produção de HIS nos pavimentos superiores, há que se analisar com cuidado se o embasamento comercial justifica o custo da construção de subsolo e a forma como o mercado aceitaria a área comercial produzida sob um empreendimento destinado a HIS. Ao mesmo tempo, perde-se a oportunidade de utilizar este incentivo também para a produção de HIS, como por exemplo, que a utilização de tal dispositivo em AEIS só poderia ocorrer se os pavimentos superiores fossem destinados, pelo menos em parte, a HIS. Desta forma a possibilidade de um grande embasamento comercial poderia compensar e reduzir o custo da produção das unidades de HIS.

Tabela 16 - Comparativo de Incentivos de TO Normal, ZEIS, AEIS e Outros

INCENTIVOS A PRODUÇÃO DE HIS ATRAVÉS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO				
	Normal	ZEIS	AEIS	Outros Incentivos
Taxa de Ocupação (TO)	Conforme Zoneamento. Básico 50% até 5 pavimentos. Para 6 ou mais pavimentos aplica-se a fórmula (40-Numero de Pavimentos)%. Aplicam-se incentivos nas Áreas Centrais para Subsolos e embasamentos, podendo chegar a 100%	60%		<p>Art. 64. A fim de incentivar o uso misto nas Macro Áreas de Usos Urbanos, fica o IPUF autorizado a dar incentivos em forma de índices urbanísticos, mediante estudos específicos, limitados da seguinte forma:II – o incentivo para Taxa de Ocupação ficará limitado em no máximo 20%(TOx1,2) acima da Taxa de Ocupação estabelecida para o zoneamento em questão;</p>
				<p>Art. 71. Terão Taxa de Ocupação diferenciada:I - Os subsolos, nas seguintes condições: a) nas edificações situadas nas AMC do Polígono Central, poderão ocupar até cem por cento do terreno, e nas edificações situadas nas AMC fora do Polígono Central, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno;b) nas edificações situadas nas AMS, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno;c) nas edificações de seis ou mais pavimentos situadas nas ARM e ATR, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno; e d) nas edificações de oito ou mais pavimentos situadas nas ARP, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno.</p>
				<p>II – O primeiro pavimento desde que seja destinado, em no mínimo cinquenta por cento da sua área e cinquenta por cento de sua testada, a comércio e/ou serviço com acesso público nas seguintes condições:a) nas edificações situadas na AMC do Polígono Central, poderá ocupar até cem por cento do terreno, e nas edificações situadas nas AMC foro do Polígono Central, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno;b) nas edificações situadas nas AMS, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno;c) nas edificações de seis ou mais pavimentos situadas nas ARM e ATR, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno; e d) nas edificações de oito ou mais pavimentos situadas nas ARP, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno.</p>

INCENTIVOS A PRODUÇÃO DE HIS ATRAVÉS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO				
	Normal	ZEIS	AEIS	Outros Incentivos
Taxa de Ocupação (TO)	<p>Art. 70. Não serão computadas no cálculo da taxa de ocupação as projeções das seguintes áreas e dependências, desde que não ultrapassem a taxa de impermeabilização mínima exigida: I - piscina, parque infantil e outros equipamentos de lazer ao ar livre implantados no nível natural do terreno; II - pérgolas com até cinco metros de largura, desde que correspondentes, no mínimo, a igual superfície de solo permeável; III - marquises; IV - beirais com até um metro e vinte centímetros de balanço; e V - jardins, praças ou pátios cobertos ou pavimentados de uso comum, cobertos com cúpula e altura mínima de dez metros e oitenta centímetros, em edificações comerciais ou de serviços.</p>	60%		<p>III – segundo pavimento desde que sua taxa de ocupação não seja maior que a do primeiro pavimento e desde que sejam destinados, em no mínimo cinquenta por cento da sua área, a comércio e/ou serviço com acesso público ou a garagens nas seguintes condições: a) nas edificações situadas nas AMC do Polígono Central, poderá ocupar até cem por cento do terreno, e nas edificações situadas nas AMC fora do Polígono Central, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno; b) nas edificações situadas nas AMS, poderão ocupar até oitenta por cento do terreno; c) nas edificações de seis ou mais pavimentos situadas nas ARM e ATR, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno; e d) nas edificações de oito ou mais pavimentos situadas nas ARP, poderá ocupar até oitenta por cento do terreno.</p>
				<p>§1º Em hotéis com classificação de três a cinco estrelas localizados em ATR, o primeiro e segundo pavimentos poderão ocupar até oitenta por cento do terreno desde que não sejam destinados a unidade de hospedagem, sem as restrições adicionais listadas nos incisos II e III deste artigo.</p>
				<p>§2º Todas as Taxas de Ocupação diferenciadas podem ser utilizadas desde que não ocupem as áreas destinadas aos alargamentos viários, que não ultrapassem a Taxa de Impermeabilização Máxima definida na Tabela de Limites de Ocupação, e que apresentem calçadas com a largura mínima prevista para a via onde se localizem.</p>

Fonte: elaboração pelo autor a partir do PD

Quanto aos demais aspectos que impactam no potencial construtivo, destacamos o Gabarito. Enquanto nos zoneamentos das áreas centrais o número de pavimentos alcança a quantidade de 12 e até 16, nas ZEIS ele é limitado a 4 pavimentos. Conforme já citado, nas ZEIS, com um CA de 1,3 e uma TO de 60%, não seriam necessários mais que 2 pavimentos em termos de gabarito, o que pode representar um incentivo vazio, uma vez que o aumento na quantidade de pavimentos encarece a obra e seria adotado em casos extremos devido a geografia do terreno, por exemplo.

Nas AEIS, é previsto um acréscimo de 10 a 30% no gabarito para a produção de HIS. Para o acréscimo de 30% representar um pavimento inteiro, seria necessário passar a edificação de 4 para 5 pavimentos, sendo assim obrigatória a utilização de elevador. Desta forma, o acréscimo de gabarito previsto para AEIS parece não ser um incentivo efetivo na redução de custos do empreendimento, viabilizando a HIS. Enquanto isso, o incentivo no gabarito para incentivar o uso misto é de até 25%, ou seja, 15% superior ao menor incentivo para HIS e apenas 5% inferior ao maior incentivo.

Quanto aos afastamentos, novamente o incentivo concedido não parece surtir efeito aplicado junto a CA e TO. É concedida a isenção de afastamentos para edifícios multifamiliares com fachada de até 30 metros e até 4 pavimentos. Porém com uma TO máxima de 60%, seria perfeitamente viável prever afastamentos laterais e de fundos. Também o critério de fachada não superior a 30 metros é vazio: Se em um lote de largura igual a 30 metros for construído um edifício sem afastamentos, e no lote ao lado for aplicado o mesmo critério, teremos como resultado uma fachada de 60 metros, e assim por diante.

No que tange a área de impermeabilização máxima, ou permeabilidade mínima, também não se observam incentivos efetivos, uma vez que a redução aplicada a ZEIS é a mesma observada em diversos outros zoneamentos, ou quando da utilização de subsolos, adicionado ao fato da TO de 60% já induzir a uma permeabilidade até superior a 20%.

Tabela 17 - Comparativo de Incentivos diversos Normal, ZEIS, AEIS e Outros

INCENTIVOS A PRODUÇÃO DE HIS ATRAVÉS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO				
	Normal	ZEIS	AEIS	Outros Incentivos
Gabarito	Conforme Zoneamento. A partir de 2 pavimentos, podendo chegar a 12, ou até 16 com aplicação de Transferência do Direito de Construir	4 pavimentos	Art.218. I - HBR:até trinta por cento de acréscimo na altura máxima da área; II - HMP: até vinte por cento de acréscimo na altura máxima da área; e III - HM: até dez por cento de acréscimo na altura máxima da área.	Art. 64. A fim de incentivar o uso misto nas Macro Áreas de Usos Urbanos, fica o IPUF autorizado a dar incentivos em forma de índices urbanísticos, mediante estudos específicos, limitados da seguinte forma:III – o incentivo para o número de pavimentos máximo ficará limitado em no máximo 25% (n. de pavimentos x 1,25) do número de pavimentos máximo para o zoneamento em questão; e
	Art. 65. §5º Edificações que utilizem sobrelojas ou mezaninos terão o direito de adicionar até três metros às alturas máximas definidas na Tabela de Limites de Ocupação.			
	Art. 66. Não serão computados, para efeito único de determinação de gabarito de pavimentos, os subsolos, sótãos e chaminés. As casas de máquinas, caixas d'água e demais instalações de serviço implantadas na cobertura obedecerão a regras específicas, partindo-se do princípio que deverão ser construídas até o limite da altura das coberturas.			
Afastamentos	Frontal de 4 metros ou linha de 70 graus. Lateral e Fundos H/7 na área central e H/5 nas demais áreas, com mínimo de 1,5 metros até 2 pavimentos e 3 metros para mais que 2 pavimentos. Existem acréscimos quanto a fachada exceder a 40 metros.	Art. 238. Será permitida a construção de habitações sem afastamentos laterais quando utilizada a forma de justaposição ou em fita, quando se tratar de habitação unifamiliar com no máximo três pavimentos ou multifamiliar com no máximo de quatro pavimentos, não configurando fachada superior a trinta metros.		Art.73. §2º Nas AMC do Polígono Central, os subsolos poderão ser isentos do afastamento frontal, desde que garantido sistema de escoamento ou armazenamento equivalente a taxa de permeabilidade exigida, a dimensão da calçada seja no mínimo igual à prevista e o terreno for dotado de espaço comercial.
	Art. 73. Todas as edificações em vias que tenham caixas e larguras de calçadas iguais às programadas nesta Lei Complementar deverão respeitar afastamento frontal de quatro metros, no mínimo, no pavimento térreo e no subsolo.			
	Art. 75. As edificações com mais de sete metros e vinte centímetros de altura de fachada ou dez metros e vinte centímetros de altura de cumeeira, e fachadas com até quarenta metros de comprimento deverão observar afastamentos laterais e de fundos em medida não inferior a um sétimo na área central e um quinto nas demais áreas da altura da edificação respeitando sempre um afastamento mínimo de três metros das divisas.			

	Em geral 30%, podendo chegar a 20%			
Permeabilidade	Art. 72. Serão considerados como permeáveis para efeito desta Lei Complementar, às áreas que atendam as seguintes condições: I - que não possuam obstáculo artificial à infiltração de água superficial no solo;II - em aterro sobre terraços artificiais cuja profundidade de solo seja igual ou superior a cinquenta centímetros; e III – que utilizem tecnologias alternativas (telhas com vegetação, captação de água da chuva, entre outros) para a gestão de águas pluviais, garantindo uma taxa de escoamento de águas pluviais igual ou menor do que a equivalente para a Taxa de Impermeabilização Máxima do lote.	20%		
Outros Elementos Relevantes	Art. 83. As áreas de estacionamento descobertas deverão ser arborizadas numa proporção mínima de duas árvores para cada vaga.			

Fonte: elaboração pelo autor a partir do PD

Desta forma, constata-se que a concessão de incentivos à produção de HIS através de parâmetros urbanísticos e potencial construtivo existe no PD, porém em muitos casos ela não é suficiente ou não representa um diferencial considerável capaz de induzir ao mercado privado a opção pela HIS em detrimento de outro produto.

O sobre zoneamento de AEIS a outros zoneamentos é um instrumento com bastante potencial neste sentido, porém, o mesmo não deve ser, por sua vez, sombreado por outras formas de incentivo genéricas e transversais, “a critério do poder público”. Consideramos que o sobre zoneamento de AEIS, ao mesmo tempo que conceder incentivos para HIS, deve restringir a aplicação de outros incentivos, visando preservar sua vocação para produção de HIS.

É necessário ainda que os instrumentos de incentivos sejam melhor estruturados, confrontando sua aplicação com a efetivação de resultados práticos, também sob a ótica da cadeia produtiva, de forma a constituírem incentivos reais a produção de HIS.

Flexibilização de Requisitos Dimensionais para produção de HIS;

O Código de obras, Lei Complementar 60/2000, disciplina os procedimentos administrativos e executivos, estabelece as regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de edificações. O Código vigente não prevê qualquer diferenciação dos requisitos dimensionais aplicados a HIS e a edificações de maneira geral, contrariando o PD e PMHIS.

Está previsto pelo artigo 339 do Plano Diretor a revisão do Código de Obras num prazo de 2 anos a partir da publicação do Plano Diretor, porém até o momento esta revisão não foi publicada, impossibilitando avaliar se houve evolução no sentido de incorporar este item no novo código.

O plano diretor no art. 237 estabelece parâmetros construtivos relacionados a requisitos dimensionais para as unidades habitacionais destinadas a habitação de interesse social:

- *“1 - HBR: Área útil da unidade habitacional menor ou equivalente a cinquenta metros quadrados, com no*

mínimo dois quartos e somente um banheiro;

- *II - HMP: Área útil da unidade habitacional menor ou equivalente a sessenta metros quadrados, com no mínimo dois quartos e somente um banheiro; e*
- *III - HM: Área útil da unidade habitacional menor ou equivalente a setenta metros quadrados. Parágrafo único. Os parâmetros urbanísticos do presente artigo se aplicam para a produção de habitação de interesse social em AEIS com certificado de interesse social.” (CMF, 2014)*

Outros requisitos dimensionais são encontrados no PD nos itens que tratam do Parcelamento do Solo, Condomínios Unifamiliares e Condomínios Multifamiliares, com diferenciação entre o padrão normal e os critérios para HIS, com destaque para a redução da necessidade de vagas de estacionamento e na possibilidade de previsão de áreas comuns e de lazer públicas, conforme o comparativo apresentado nas tabelas a seguir. Cabe observar que a quantidade máxima de unidades permitida se mantém a mesma.

Tabela 18 - Comparativo de Incentivos ao Parcelamento do Solo Normal, ZEIS, AEIS e Outros

INCENTIVOS A PRODUÇÃO DE HIS ATRAVÉS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO				
	Normal	ZEIS	AEIS	Outros Incentivos
Parcelamentos				
Gerais	Art. 90. Nos loteamentos a exigência de áreas para sistema viário e equipamentos urbanos e comunitários será proporcional a densidade proposta para o empreendimento, obedecendo aos mínimos previstos na legislação respectiva.	Art. 225. Os loteamentos de habitação de interesse social devem ser implantados em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) ou em ZEIS, visando a produção de lotes acessíveis à população, bem como a qualidade de habitabilidade das mesmas.		
	§1º Em todos os projetos de parcelamento do solo, incluídos os condomínios unifamiliares, o percentual mínimo de AVL será de dez por cento e o de ACI cinco por cento da área total parcelável.	Art. 226. O regime urbanístico para habitação de interesse social obedece aos seguintes parâmetros: I - densidade líquida máxima de oitocentos habitantes por hectare; II - taxa de ocupação máxima do terreno sessenta por cento; III - altura máxima variável, de acordo com o zoneamento primário e incentivo aplicado; IV - coeficiente de aproveitamento variável, de acordo com o zoneamento primário e incentivo aplicado; e V - afastamentos obedecendo ao zoneamento primário.		
	§2º Os condomínios horizontais não poderão interceptar vias existentes ou projetadas.	Art. 227. Nos loteamentos de habitação de interesse social poderão ser constituídos três padrões de parcelamentos para habitação unifamiliar, podendo ser aplicado numa mesma área ou em áreas diferentes, de modo a atender as categorias de renda específicas: I - HBR: lote mínimo de noventa metros quadrados e no máximo cento e vinte metros quadrados, com testada mínima de cinco metros. II - HMP: lote mínimo de cento e vinte um metros quadrados e no máximo cento e oitenta metros quadrados com testada mínima de seis metros; e III - HM: lote mínimo de cento e oitenta e um metros quadrados e no máximo duzentos e cinquenta metros quadrados com testada mínima de sete metros. Parágrafo único. Para HBR será observada fração ideal de noventa metros quadrados na hipótese de mais de uma unidade habitacional por lote.		
	§3º As Áreas Verdes de Lazer (AVL) nos projetos de parcelamento do solo deverão ter superfície contínua de, no mínimo, dois mil metros quadrados e relação máxima entre testada e comprimento de 1/4.	Art. 228. O lote mínimo para habitação social multifamiliar será de duzentos e cinquenta metros quadrados com testada mínima de dez metros.		
	§4º As Áreas Comunitárias Institucionais (ACI) nos projetos de parcelamento do solo deverão ter superfície contínua de, no mínimo, mil metros quadrados e relação máxima entre testada e comprimento de 1/4.	Art. 230. Os loteamentos voltados para habitação de interesse social serão predominantemente residenciais, sendo permitidas outras atividades vicinais de acordo com a tabela de usos e atividades do Plano Diretor.		
	§5º As AVLs e ACIs deverão ser localizadas junto as vias principais ou de maior acesso possível, previstas pelo loteamento a aprovadas pelo IPUF.	Art. 229. A destinação de áreas públicas deverá ser proporcional à densidade da gleba, onde a área pública mínima será de trinta e cinco por cento para assentamentos com até 100 hab/ha,		
	Lote mínimo a partir de 360m ² e testada mínima de 12 metros	Art. 241. No parcelamento, no mínimo cinquenta por cento, dos lotes destinados a implantação do uso residencial ou misto dos tipos unifamiliar ou multifamiliar de pequeno porte, deverão ter acesso por via de circulação de veículos.		

Fonte: elaboração pelo autor a partir do PD

Tabela 19 - Comparativo de Incentivos a Condomínios Unifamiliares Normal, ZEIS, AEIS e Outros

INCENTIVOS A PRODUÇÃO DE HIS ATRAVÉS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO				
	Normal	ZEIS	AEIS	Outros Incentivos
Condomínios Unifamiliares				
Gerais	<p>Art. 106. O número máximo de unidades autônomas por condomínio residencial unifamiliar será igual a vinte e cinco unidades, podendo subir para cinquenta unidades em áreas onde não existe nem estão projetadas vias.</p>			
	<p>As áreas de uso exclusivo terão superfície mínima equivalente à dimensão do lote mínimo estabelecido para a zona em que se situar o condomínio, salvo contrapartida traduzida em áreas comuns ao condomínio ou na vizinhança do empreendimento, sempre mediante expressa e justificada anuência do órgão de planejamento municipal. Cada unidade autônoma poderá ser constituída de uma residência unifamiliar e de uma edícula auxiliar.</p>			
	<p>Art. 108. A aprovação de condomínios residenciais unifamiliares ficará condicionada a: I - doação ao Município de Área Verde de Lazer (AVL) e/ou Área Comunitária Institucional (ACI) em área frontal e desimpedida de acessos, a critério do IPUF, segundo o grau de carência de tais equipamentos onde se localizar o condomínio, de pelo menos vinte por cento da área parcelável do imóvel, com o mínimo de mil e duzentos metros quadrados de área contínua, em local compatível com o interesse geral;</p>			
		<p>Art. 233. Nos conjuntos habitacionais unifamiliares na forma de condomínios o número máximo de unidades fica limitado a cinquenta. I – os conjuntos habitacionais unifamiliares com mais de vinte unidades deverão prever espaços de uso comum do condomínio, destinados a espaço descoberto para lazer, com área equivalente a dez por cento da área total do lote, que poderá ser subdividida e que deverá ser entregue implantado e equipado. II - o Conjunto Horizontal com mais de vinte unidades deverá prever condições de adaptação para uso da população portadora de deficiência física de, no mínimo, três por cento das unidades habitacionais, preferencialmente naquelas localizadas junto ao acesso do empreendimento e às áreas comuns. III - deverá ser garantida a acessibilidade para deficientes físicos a todas as áreas de uso comum do conjunto, observada a legislação aplicável à matéria. Parágrafo único. Considera-se vila o conjunto habitacional unifamiliar em vazão urbano, em sistema aberto, aproveitando a infraestrutura existente, com no máximo vinte e cinco unidades.</p>		

Vagas	1 vaga por unidade / 1 vaga de visitantes a cada 5 unidades / 2 vagas de bicicleta por unidade / 1 vaga de moto a cada 5 unidades	Art. 236. As vagas de estacionamento para conjuntos habitacionais de interesse social atenderão aos seguintes parâmetros: I - HBR: bolsões públicos de estacionamento na proporção máxima de um quinto em relação ao número de unidades habitacionais; II - HMP: vagas não vinculadas à unidade habitacional na proporção máxima de um terço em relação ao número de Unidades Habitacionais; e III - HM: vagas privativas na proporção de uma vaga por unidade habitacional. Parágrafo único. Os bolsões para HBR deverão estar localizados a no máximo duzentos e cinquenta metros do conjunto.	
Áreas Comuns	Art. 109. As áreas de uso comum ao condomínio terão proporção mínima de trinta e cinco por cento da área total parcelável. Parágrafo único. Será destinada, obrigatoriamente, para implantação de áreas verdes com equipamentos de recreação e lazer de uso comum, área não inferior a dez por cento da totalidade do terreno parcelável e cuja declividade deverá ser inferior a trinta por cento, não podendo estar situada em área de preservação permanente.	Art. 235. No uso residencial multifamiliar e unifamiliar pelo menos quinze por cento do total da área do empreendimento deverá ser destinada para o uso público, podendo ser: I – substituída pela edificação de equipamento público em valor equivalente, às expensas ou interessado; e II – transferida para outro imóvel equivalente localizado no entorno. Parágrafo único. Serão dispensados da reserva tratada no caput os lotes oriundos de parcelamento do solo aprovados.	
Outros Elementos Relevantes	Art. 114. Nos condomínios residenciais unifamiliares os equipamentos e estruturas de esgotamento de águas pluviais, disposição de esgoto sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica serão implantados e mantidos pelo condomínio.		

Fonte: elaboração pelo autor a partir do PD

Tabela 20 - Comparativo de Incentivos a Condomínios Multifamiliares Normal, ZEIS, AEIS e Outros

INCENTIVOS A PRODUÇÃO DE HIS ATRAVÉS DE POTENCIAL CONSTRUTIVO				
	Normal	ZEIS	AEIS	Outros Incentivos
Condomínios Multifamiliares				
Gerais	Art. 117. O número máximo de unidades residenciais em condomínio multifamiliar será de duzentas.	Art. 234. Nos conjuntos habitacionais multifamiliares na forma de condomínio o número máximo de unidades fica limitado a duzentas.		
Vagas	1 vaga por unidade até 150m ² / 1 vaga de visitantes a cada 20 unidades / 2 vagas de bicicleta por unidade / 1 vaga de moto a cada 5 unidades	Art. 236. As vagas de estacionamento para conjuntos habitacionais de interesse social atenderão aos seguintes parâmetros: I - HBR: bolsões públicos de estacionamento na proporção máxima de um quinto em relação ao número de unidades habitacionais; II - HMP: vagas não vinculadas à unidade habitacional na proporção máxima de um terço em relação ao número de Unidades Habitacionais; e III - HM: vagas privativas na proporção de uma vaga por unidade habitacional. Parágrafo único. Os bolsões para HBR deverão estar localizados a no máximo duzentos e cinquenta metros do conjunto.		
Áreas Comuns	Área de Lazer Mínima de 10% da área do Lote, com mínimo de 20% e máximo de 50% coberto	Art. 235. No uso residencial multifamiliar e unifamiliar pelo menos quinze por cento do total da área do empreendimento deverá ser destinada para o uso público, podendo ser: I – substituída pela edificação de equipamento público em valor equivalente, às expensas ou interessado; e II – transferida para outro imóvel equivalente localizado no entorno. Parágrafo único. Serão dispensados da reserva tratada no caput os lotes oriundos de parcelamento do solo aprovados.		

Fonte: elaboração pelo autor a partir do PD

Desta forma concluímos que a respeito deste item, urge a revisão do Código de Obras, uma vez que o mesmo não prevê qualquer diferenciação dos requisitos dimensionais aplicados a HIS e se encontra em dissonância do PD, sendo que o PD destaca que o mesmo deverá ser revisado num período de 2 anos.

Quanto aos aspectos dimensionais regulamentados no PD, verifica-se que há uma redução da necessidade de vagas de estacionamento nos empreendimentos destinados a HIS, além de uma diferenciação no tratamento das áreas comuns. A questão da redução de vagas é de grande relevância neste aspecto, possibilitando um melhor aproveitamento do terreno sem a necessidade da criação de subsolos ou pavimentos garagem, o que encarece a obra.

Porém, cabe ressaltar que a aplicação da mesma quantidade máxima de unidades, de 25 para condomínios unifamiliares e de 200 para multifamiliares, representa uma dificuldade no aspecto produtivo. Embora, em termos urbanos, condomínios com grande número de unidades possam ser problemáticos, é comum que os empreendimentos voltados a HIS, de alta eficiência, tenham por volta de 400 unidades, diluindo os custos de implantação. O máximo de unidades obriga o fracionamento do terreno em mais glebas, o que muitas vezes não é viável na morfologia urbana do município de Florianópolis, caracterizado por uma predominância de terrenos estreitos e compridos. Para que um incentivo à produção neste sentido não gerasse um problema urbano, caberia uma regulamentação mais clara para que o mesmo pudesse ser usado como incentivo, possibilitando aos empreendimentos voltados a HIS extrapolar as 200 unidades, desde que atendidos requisitos voltados a garantir qualidade urbana.

Flexibilização de Requisitos Técnicos para produção de HIS:

O Código de obras, Lei Complementar 60/2000, disciplina os procedimentos administrativos e executivos, estabelece as regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de edificações. O Código vigente não prevê qualquer diferenciação dos requisitos técnicos aplicados a HIS e a edificações de maneira geral.

Está previsto pelo artigo 339 do Plano Diretor a revisão do Código de Obras num prazo de 2 anos a partir da publicação do Plano Diretor, porém até o momento esta revisão não foi publicada, impossibilitando avaliar se houve evolução no sentido de incorporar este item no novo código.

Incentivos para atendimento de Requisitos de Qualidade e Sustentabilidade para produção de HIS:

Este dispositivo é previsto entre os instrumentos do PMHIS e do PD, visando incentivar a produção de edificações mais sustentáveis pelo mercado. Este item já foi ensaiado no título Previsão de instrumentos voltados a Sustentabilidade no processo de produção de HIS, e consta dos artigos 292 a 295 do PD, com aplicação genérica a todas as edificações.

Quanto a utilização de certificações, conforme o Art.293 do PD, o Programa de Incentivo à Sustentabilidade deverá conferir a seus integrantes, pessoas físicas e jurídicas, a outorga do “Selo da Florianópolis Sustentável” que poderá ser fixado em locais públicos, na fachada de construções e em publicidade de um modo geral. O mesmo **poderá contar com estímulos fiscais e financeiros provenientes de abatimentos de impostos e taxas municipais, de mecanismos urbanísticos, de compensações efetivadas no âmbito de operações urbanas, beneficiando-se da outorga onerosa, dentre outros, valendo mencionar: em descontos do IPTU através da pontuação de iniciativas correlatas às finalidades do programa; em compensações de coeficientes construtivos** não utilizados em áreas de valor ambientais e passíveis de transferência para setores determinados do município. O art. 295 estabelece o prazo de seis meses, após a promulgação da lei do plano diretor, para apresentação de projeto de lei instituindo o Programa de Incentivo a Sustentabilidade Ambiental em todo o município de Florianópolis (CMF, 2014).

Desta forma, o PD indica, basicamente, a instituição de incentivos vinculada a uma certificação própria, o “Selo da Florianópolis Sustentável”. Após mais de um ano da publicação do PD, a certificação ainda não foi regulamentada, e desta forma, não existe forma de se efetivar a concessão de incentivos a cadeia produtiva, uma vez que não existem parâmetros e critérios definidos.

Previsão ou Indicação de Formas de Financiamento e Subsídio para produção de HIS, articulado com a política habitacional:

As ações para incentivar a produção de HIS pelo mercado imobiliário estão previstas no PMHIS, entre elas se destacam neste item: garantir financiamentos para famílias de 0 a 3 SM, para que as mesmas possam ter acesso à habitação, bem como atuar como agente facilitador junto à CEF para este fim; Estabelecer a possibilidade de redução/isenção do ISS e ITBI para produção de HIS voltada às famílias de 0 a 3 SM, bem como taxas de alvará e habite-se; Isentar o IPTU durante a construção até a venda, para imóveis que estejam sendo utilizados para fins de HIS para famílias de 0 a 3 SM; Priorizar o atendimento a processos de licenciamentos e aprovação de projetos voltados à produção de HIS. (VERTRAG / PMF, 2012)

Embora diversas formas de financiamento e subsídio para composição de um Fundo municipal de Habitação de Interesse Social tenham sido previstas no PMHIS, quase nenhuma se efetiva no PD especificamente para este fim, sendo que os recursos entram na composição de um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, o qual poderá destinar seus recursos para diversas finalidades, incluindo a HIS.

No PD, o art. 264 prevê a emissão pelo Município de quantidade determinada de Certificados Adicionais de Construção (CEPAC), dentro do contexto das Operações Urbanas Consorciadas, caracterizando as como *“títulos que expressam o direito de construir, serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras públicas, para o desenvolvimento e implantação de projetos de habitação de interesse social na área de abrangência indireta da operação e/ou como garantia para obtenção de financiamentos para a sua implementação.”*

As CEPAC, essenciais no contexto de efetivação das OUCs, com destinação direta de seus recursos para implantação de projetos de HIS, se configuram no PD como uma tímida forma de subsídio direto (embora compulsória) para a produção de HIS. Porém cabe destacar que a regulamentação específica da sua utilização se dá no contexto de cada Operação Urbana Consorciada, sendo que até o momento, nenhuma delas foi regulamentada por lei para aprofundamento do tema.

Tabela 21 - Resumo da Análise: Cadeia Produtiva da Habitação

MATRIZ DE ANÁLISE PRODUÇÃO HIS/ RESULTADOS		Previsão no PD	Conclusão
Cadeia Produtiva da Habitação			
_ Incentivos à produção de HIS através de Instrumentos Urbanísticos/Potenciais Construtivos	<i>Eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil</i>	Existe no PD porém não se configura como incentivo diferencial suficiente para produção de HIS	Embora a AEIS tenha grande potencial de incentivo, ainda não se configura como um diferencial suficiente para produção de HIS pelo mercado, frente a outros incentivos previstos no plano. A discussão destes índices deve incluir a ótica da cadeia produtiva, verificando seus resultados práticos em comparação com outros produtos.
_ Flexibilização de Requisitos Dimensionais para produção de HIS;		Existem flexibilizações pontuais no que tange a quantidade de vagas de estacionamento e áreas comuns. Não é prevista diferenciação nos requisitos no código de obras para HIS e demais edificações, dependendo o aprofundamento desta questão a publicação da revisão do código, prevista no PD.	Embora existam algumas flexibilizações, as mesmas podem evoluir na revisão do Código de Obras. Recomenda-se um olhar mais cuidadoso quanto a questão da quantidade máxima de unidades para empreendimentos de HIS, que podem ser um importante incentivo para sua produção.
_ Flexibilização de Requisitos Técnicos para produção de HIS;		Não é prevista diferenciação nos requisitos no código de obras para HIS e demais edificações, dependendo o aprofundamento desta questão a publicação da revisão do código, prevista no PD.	Não existem flexibilizações consideráveis no PD, as mesmas podem evoluir na revisão do Código de Obras.
_ Incentivos para atendimento de Requisitos de Qualidade e Sustentabilidade para produção de HIS;		Figura apenas entre as intenções, estando sua evolução esperada através da regulamentação do "selo da Florianópolis sustentável", ou da revisão do Código de Obras	Estratégias simples deveriam ter sido incluídas no texto do PD, até a publicação da certificação e da revisão do Código de Obras
_ Previsão ou Indicação de Formas de Financiamento e Subsídio para produção de HIS, articulado com a política habitacional;	<i>Eixo Financiamento e Subsídio</i>	Aparece no PD apenas no contexto da Operação Urbana Consorciada, pela destinação dos recursos das CEPAC, porém cada OUC deve ser regulamentada por lei específica	Da mesma forma que as CEPACs, poderia ser prevista parcela de recursos do FMDU destinada a HIS.

Fonte: elaboração pelo autor

Análise quanto a Qualidade e Sustentabilidade na Produção de HIS

Existência de metas e parâmetros mínimos e/ou incentivos a sustentabilidade relativa a Inserção Urbana Sustentável de HIS:

Entre o conjunto de princípios gerais que orientaram o PMHIS, figura o princípio da sustentabilidade. Porém verifica-se que o Plano não avança na definição de critérios neste sentido, excetuando-se os relativos ao planejamento urbano.

No quesito da inserção urbana o PD incentiva o uso misto, as centralidades e o adensamento, pautado na efetivação de um plano de mobilidade mais sustentável.

Quanto aos critérios definidos pelo zoneamento, uso e ocupação do solo, os específicos para produção de HIS figuram nas ZEIS e AEIS. Da mesma forma que nos demais zoneamentos é previsto e incentivado o Uso Misto, porém nos demais aspectos de inserção urbana não são encontrados diferenciais entre os critérios aplicados a HIS e aos demais produtos de mercado.

Em qualquer situação, o PD destaca no art. 337 que o coeficiente de aproveitamento máximo previsto nesta na lei só poderá ser atingido após constatação, através de estudo urbanístico específico realizado pelo interessado na viabilização do empreendimento e, da existência da infraestrutura urbana básica completa e sistema viário pavimentado adequadamente e suficientes ao aumento da densidade populacional, sendo que conforme o art. 114, nos condomínios residenciais unifamiliares os equipamentos e estruturas de esgotamento de águas pluviais, disposição de esgoto sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica serão implantados e mantidos pelo condomínio. (CMF, 2014)

Quanto ao aprofundamento desta questão, espera-se que da mesma forma a certificação proposta no plano diretor para edificações sustentáveis avance no sentido de estabelecer metas, parâmetros e critérios específicos.

Existência de metas e parâmetros mínimos e/ou incentivos a sustentabilidade relativa a Gestão de Recursos na Produção de HIS:

Embora tanto o PMHIS quanto o PD enfatizem a questão da sustentabilidade, não foi identificada nenhuma meta, parâmetro ou incentivo específico voltada para a sustentabilidade na produção de HIS.

O PD menciona em seu artigo 33, que o desenvolvimento urbano do Município, no que tange à Política Municipal Integrado de Saneamento Básico, deverá incorporar nas suas proposições novos critérios de sustentabilidade, destacando-se princípios de integração do ciclo das águas, considerando seus diversos usos e a necessidade de diminuir suas externalidades negativas; tecnologias alternativas, sustentáveis ambientalmente, para soluções de saneamento básico, nas localidades ou em situações onde se apresentem apropriadas; não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; desenvolvimento de alternativas de reutilização de águas e novas alternativas de captação para usos que não requeiram condições de potabilidade; captação e/ou aproveitamento de águas pluviais nas edificações; e controle de impermeabilização do solo entre outros.

Porém, não foram identificadas metas concretas a serem alcançadas. Excetuando-se a aplicação de percentuais de permeabilidade mínima, e requisitos puramente técnicos do Código de Obras, nenhuma regulamentação específica foi prevista.

A revisão do Código de Obras, bem como os Planos Setoriais previstos e a Certificação “Selo da Florianópolis Sustentável” ainda não foram concluídas. Espera-se assim que os mesmos possam avançar no sentido de ações mais concretas nesta área.

Existência de metas e parâmetros mínimos e/ou incentivos a sustentabilidade relativa ao Conforto em Edificações voltadas a HIS:

Verificamos que os padrões de conforto aplicados pelo Código de Obras não possuem critérios específicos para HIS,

sendo aplicados os padrões de mercado.

No Código de obras são aplicados critérios dimensionais mínimos aos ambientes (quantidade, área, dimensão), sem considerar seu layout, a exemplo dos critérios difundidos e encontrados em grande parte dos Códigos de Obra e PDs executados nas décadas de 80 e 90.

O mesmo padrão se verifica quanto aos critérios de ventilação e iluminação dos ambientes, por exemplo, através de uma generalização dos critérios, desconsiderando a orientação das aberturas, seu material, contexto, etc.

Quanto ao Código de Obras, um aprofundamento da questão depende da publicação da sua revisão, prevista no Plano Diretor, extrapolando o contexto temporal desta análise.

Da mesma forma no PD os parâmetros urbanos de incentivos que incidem sobre ZEIS e AEIS não diferem substancialmente dos aplicados a outras áreas, ao mesmo que não avançam no sentido de garantir uma produção de HIS mais sustentável.

Quanto ao aprofundamento desta questão, espera-se que da mesma forma a certificação proposta no plano diretor para edificações sustentáveis avance no sentido de estabelecer metas, parâmetros e critérios específicos.

Adoção de Normas visando a qualidade e a sustentabilidade na produção de HIS:

Os artigos 265 a 283 dispõem sobre a instituição e aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), nos termos dos arts. 36, 37 e 38 da Lei Federal n. 10.257, de 2001- Estatuto da Cidade, considerando que o EIV é o estudo prévio dos impactos relativos a aspectos urbanísticos como requisito para obtenção do licenciamento de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades, públicos ou privados, potencialmente causadores de impactos nos termos do PD. Tem por objetivo identificar e avaliar previamente os impactos urbanísticos positivos e negativos decorrentes da implantação de empreendimentos e atividades sobre determinada área de influência, definindo medidas mitigadoras e compensatórias sempre que não for possível a eliminação integral dos impactos negativos, podendo resultar na aprovação ou rejeição da

proposta.

O PD institui que a consulta de viabilidade expedida pelo órgão municipal competente deverá indicar obrigatoriamente a necessidade de realização do EIV conforme o empreendimento ou atividade proposto nos termos da Lei. A HIS não é mencionada como objeto específico de elaboração de EIV, porém pode figurar entre os seguintes empreendimentos e atividades que tem sua elaboração obrigatória, conforme art.273: *“IX - edificação com área construída superior a dois mil metros quadrados ou com mais de cem vagas de estacionamento, consideradas de forma isolada ou em conjunto; X - edificação localizada em terreno com área acima de dez mil metros quadrados ou que configure a totalidade de uma quadra; (...) XXIII - condomínio por unidades autônomas em terreno com área superior a três hectares; XXIV - condomínio multifamiliar com mais de cinquenta unidades habitacionais ou comerciais; XXV - loteamento ou desmembramento em terreno com área superior a três hectares; XXVI - operação urbana consorciada;”*

O EIA e a NBR15575 não é mencionada de forma específica no Plano Diretor ou Código de obras, embora tenham sua aplicação obrigatória por decretos e outras leis federais.

Embora não exista menção específica a NBR9050, a questão da acessibilidade já está denotada nas diretrizes do PD, conforme enunciado no art.10 *“X – a universalização da mobilidade e da acessibilidade, assegurando prioridade aos pedestres e pessoas portadoras de necessidades especiais em percursos contínuos desprovidos de obstáculos, favorecendo o ciclismo e desenvolvendo o transporte coletivo;”*. O Art. 208 coloca que a acessibilidade universal prevista em lei *“será exigida em todos os projetos viários, públicos ou privados, em todos os setores do município, resguardadas apenas as condições especiais dos edifícios de valor cultural.”*, sem regulamentar os critérios específicos relativos a acessibilidade em edificações. Já dentro do contexto das exigências para os Conjuntos Habitacionais Unifamiliares e Multifamiliares com Fins de Interesse Social, o Art. 233 coloca que *“III - deverá ser garantida a acessibilidade para deficientes físicos a todas as áreas de uso comum do conjunto, observada a legislação aplicável à matéria.”* (CMF, 2014)

O código de obras não prevê reduções nos seus critérios para fins de HIS, sendo que pelo princípio da situação mais

restritiva, serão aplicados os critérios dispostos no Código de Obras do Município em detrimento dos dispostos no COE, na grande maioria dos casos.

Sendo assim, quanto a adoção de Normas visando a sustentabilidade, o PD regulamenta a aplicação do EIV, e de maneira específica cita a garantia de acessibilidade nos empreendimentos de HIS, mas não avança neste mais sentido, restando aguardar pela publicação do novo Código de Obras para verificação futura, extrapolando o contexto temporal desta análise.

Adoção ou Incentivo a utilização de Certificações visando a qualidade e a sustentabilidade na produção de HIS:

Este item já foi ensaiado no título Previsão de instrumentos voltados a Sustentabilidade no processo de produção de HIS.

Quanto a utilização de certificações, conforme o Art.293 do PD, o Programa de Incentivo à Sustentabilidade deverá conferir a seus integrantes, pessoas físicas e jurídicas, a outorga do “Selo da Florianópolis Sustentável” que poderá ser fixado em locais públicos, na fachada de construções e em publicidade de um modo geral. O mesmo poderá contar com estímulos fiscais e financeiros provenientes de abatimentos de impostos e taxas municipais, de mecanismos urbanísticos, de compensações efetivadas no âmbito de operações urbanas, beneficiando-se da outorga onerosa, dentre outros, valendo mencionar: em descontos do IPTU através da pontuação de iniciativas correlatas às finalidades do programa; em compensações de coeficientes construtivos não utilizados em áreas de valor ambientais e passíveis de transferência para setores determinados do município. O art. 295 estabelece o prazo de seis meses, após a promulgação da lei do plano diretor, para apresentação de projeto de lei instituindo o Programa de Incentivo a Sustentabilidade Ambiental em todo o município de Florianópolis (CMF, 2014).

O Art. 292 dispõe sobre a forma de estruturação e objetivos do programa:

“Art. 292. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a instituir como serviços ambientais programas de apoio e incentivos

a preservação da cobertura vegetal, incidindo sobre o conjunto dos espaços urbanos da cidade e nas inserções de arquitetura e equipamentos que amenizem o consumo de energia e o impacto sobre o meio ambiente, podendo ainda, estabelecer diferenciação tributária e conceder créditos construtivos para aqueles que cumpram os padrões e limites estabelecidos nos programas, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável. Parágrafo único. Os programas de que trata o caput deste artigo abrangem as seguintes categorias e linhas de ação que estarão sujeitas a pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas tais como, isolada ou cumulativamente: (...)

VII - a implementação de construções sustentáveis que busquem soluções que potencializem: o uso racional de energia ou de energias renováveis; a gestão ecológica da água; a redução do uso de materiais com alto impacto ambiental; a redução dos resíduos da construção com modulação de componentes para diminuir perdas e especificações que permitam a reutilização de materiais; o estímulo a veículos elétricos; o recolhimento seletivo e a reciclagem do lixo; e o tratamento de resíduos de um modo geral.(...)"

Desta forma, o PD indica a instituição de uma certificação própria, porém, mais de um ano após a aprovação do PD, o “Selo da Florianópolis Sustentável” ainda não foi regulamentando, e ainda assim, conforme consta do plano, tem caráter de certificação e não de obrigatoriedade.

Ainda não se pode avaliar se este programa vai se beneficiar de certificações existentes, ou realmente criar uma nova referência, e se existirão critérios específicos para HIS. É importante que os critérios sejam ser avaliados localmente, mas esta elaboração demanda uma estrutura e grande empenho técnico. As certificações existentes são fruto de forças tarefa

multidisciplinares, e demandaram anos de execução. Resta saber se a Prefeitura Municipal conseguirá abarcar esta empreitada, no tempo adequado. Caso contrário, consideramos que como tem caráter de não obrigatoriedade, provisoriamente, poderia ter sido previsto o incentivo a utilização de certificações existentes, como o Selo Azul, como forma de instituir o mais breve possível esta cultura, dada a urgência da questão.

Tabela 22 - Resumo da Análise: Qualidade e Sustentabilidade na Produção de HIS

MATRIZ DE ANÁLISE PRODUÇÃO HIS/ RESULTADOS		Previsão no PD	Conclusão
Qualidade e Sustentabilidade na Produção de HIS			
_ Existência de metas e parâmetros mínimos e/ou incentivos a sustentabilidade relativos a <u>Inserção Urbana Sustentável de HIS;</u>	<i>Eixo Estratégias Urbanas e Fundiárias / Eixo Cadeia Produtiva da Construção Civil</i>	O PD incentiva o uso misto, as centralidades e o adensamento, pautado na efetivação de um plano de mobilidade mais sustentável. Quanto aos critérios definidos pelo zoneamento, uso e ocupação do solo, os específicos para produção de HIS figuram nas ZEIS e AEIS, sendo que não são encontrados diferenciais entre os critérios aplicados a HIS e aos demais produtos de mercado.	Excetuando-se os aspectos de zoneamento, não são encontrados diferenciais entre os critérios aplicados a HIS e aos demais produtos de mercado, porém uma vez que as ZEIS e AEIS atendem as recomendações do PMHIS, parte do item pode ser considerado atendido. O aprofundamento da questão depende da publicação dos Planos Setoriais e Certificação "Selo da Florianópolis Sustentável"
_ Existência de metas e parâmetros mínimos e/ou incentivos a sustentabilidade relativos a <u>Gestão de Recursos na Produção de HIS;</u>		Embora figurem entre os objetivos, não foram previstos no PD instrumentos específicos, tanto para empreendimentos em geral quanto para HIS, dependendo o aprofundamento da questão depende da publicação da revisão do Código de Obras, Planos Setoriais e Certificação "Selo da Florianópolis Sustentável".	Não são previstos aspectos relevantes no PD, sendo que o aprofundamento da questão depende da publicação da revisão do Código de Obras, Planos Setoriais e Certificação "Selo da Florianópolis Sustentável"
_ Existência de metas e parâmetros mínimos e/ou incentivos a sustentabilidade relativos ao <u>Conforto em Edificações voltadas a HIS;</u>		Os parâmetros previstos no PD não diferem substancialmente dos aplicados a outros empreendimentos, dependendo o aprofundamento da questão depende da publicação da revisão do Código de Obras e Certificação "Selo da Florianópolis Sustentável".	Não são previstos aspectos relevantes no PD, sendo que o aprofundamento da questão depende da publicação da revisão do Código de Obras e Certificação "Selo da Florianópolis Sustentável".
_ Adoção de <u>Normas visando a qualidade e a sustentabilidade na produção de HIS;</u>		Está prevista a adoção do EIV, e o atendimento a critérios de acessibilidade universal (NBR9050), além da regulamentação do "selo da florianópolis sustentável" e da previsão de revisão do código de obras.	Além do EIV e da NBR9050, aspectos de normas existentes poderiam ter sido incluídas no texto do PD, até a publicação da certificação e da revisão do Código de Obras
_ Adoção ou Incentivo a utilização de <u>Certificações visando a qualidade e a sustentabilidade na produção de HIS;</u>		Está prevista a regulamentação do "selo da florianópolis sustentável", de caráter não obrigatório.	Aspectos de certificações existentes poderiam ter sido incluídas no texto do PD, até a publicação da certificação própria. A certificação deverá prever parâmetros mínimos de atendimento obrigatório

Fonte: elaboração pelo autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a função de reger a ocupação e o uso do território de Florianópolis, o novo Plano Diretor de Florianópolis foi aprovado em janeiro de 2014, e estabelece como parâmetro que até 2030 a população de Florianópolis, que hoje é de aproximadamente 500 mil habitantes, chegue a 750 mil. Suas diretrizes, metas e ações se auto intitulam mais justas e equilibradas, voltadas a inovações que contemplem os anseios do presente e do futuro, em termos de desenvolvimento urbano planejado. Em função disso o plano se pauta em estratégias de mobilidade, propostas de novas centralidades pela concentração de edifícios em núcleos projetados, planejamento das ocupações ao longo das vias expressas e a apresentação de planos de desenvolvimento para cada distrito, bairro ou setor do município e compromissos com a preservação da natureza e do patrimônio cultural. Ousado, o plano pretende que através do mesmo Florianópolis se transforme na capital com maior área de preservação ambiental urbana do Brasil.

Já a Política Habitacional de Florianópolis foi finalizada no ano de 2009, estabelecendo princípios, estratégias, programas e instrumentos para reverter o quadro da precariedade e déficit habitacional municipal, ressaltando que o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis foi elaborado em paralelo as discussões do Plano Diretor.

Em relação a convergência de diretrizes e instrumentos para a produção de HIS entre as propostas do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e do Plano Diretor, encontramos no PD rica menção a sustentabilidade através da mobilidade, da criação de centralidades, da preservação ambiental, das vocações culturais, náuticas e turísticas. Porém, chama atenção a pouca relevância dada a questão habitacional, do direito a cidade, a terra e a questão da Habitação de Interesse Social. Exemplo disso é que, observando os princípios e diretrizes, esta pauta está sempre entre os últimos itens, precedido de pautas como o turismo e preservação do patrimônio cultural. É um discurso que parece assumir o perfil de cidade elitizada. O problema da segregação, do acesso democrático a terra e da Habitação de Interesse Social é colocado em segundo plano como problemática ou objetivo a ser atingido.

Do ponto de vista do financiamento e subsídio para HIS, e dos arranjos institucionais, a PNH não encontra amparo na sua viabilização via plano diretor. Embora a definição das faixas de atendimento da população de baixa renda atenda os critérios da PNH, não é verificada uma articulação em nível local visando a simplificação no processo de aprovação de projetos destinados a HIS. Da mesma forma, os recursos destinados à HIS, que poderiam ser gerados localmente através da aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade, se diluem dentro de um fundo municipal destinado ao “desenvolvimento urbano”, podendo ter destinação tão diversa quanto o nome do fundo sugere.

Em relação aos instrumentos de política e planejamento urbano que possam incentivar a produção de Habitação de Interesse Social em Florianópolis, o plano diretor de Florianópolis avança no sentido da aplicação dos instrumentos do EC, porém, em muitos aspectos, falha na aplicação do seu potencial de viabilizar terras para a produção de HIS. Embora haja clara recomendação do PMHIS para a destinação de terras e aplicação de recursos para produção de HIS, a partir da aplicação dos instrumentos do EC, verificamos que a destinação dos imóveis ou dos recursos obtidos através de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, IPTU progressivo no tempo, Desapropriação, Outorga Onerosa e Transferência de Índice se diluem dentro de uma série de destinações possíveis. Consideramos que deveria ser prevista e regulamentada a destinação de uma fração obrigatória dos benefícios obtidos para a produção de HIS, garantindo a efetivação destes potenciais instrumentos para esta finalidade, cumprindo seu papel na efetivação do direito a cidade e a moradia digna.

Por outro lado, há que se considerar aspectos positivos no novo plano diretor. O Direito de Preempção tem previsão de destinação para produção de HIS, a figura do Urbanizador Social é regulamentada e as Operações Urbanas Consorciadas preveem a aplicação dos recursos das CEPACs para produção de HIS. As OUCs podem se configurar como importante instrumento de viabilização de HIS de qualidade e bem localizada, inserida no contexto urbano, porém vale ressaltar que elas dependem de regulamentação por lei específica, e desta forma, é essencial que a participação popular nesta regulamentação e na sua fiscalização reivindique o cumprimento

das premissas estabelecidas no PD, para sua efetivação.

A edificação compulsória de HIS dentro de empreendimentos não foi prevista no PD, perdendo-se uma excelente oportunidade de se beneficiar do poder do mercado para a produção de HIS. Frente a imagem que Florianópolis quer passar ao mundo, como cidade sustentável, referência e inovadora, perde-se também a oportunidade de ser realmente um plano diretor inovador e uma referência nacional neste sentido.

Já a previsão, quantificação e localização de ZEIS e AEIS no PD, é coerente com o PMHIS, apontando alguma convergência de diretrizes e instrumentos para a produção de HIS entre as propostas do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e do Plano Diretor de Florianópolis e refletindo uma preocupação com a política habitacional. A regulamentação das AEIS dentro do PD e em escala municipal representa um grande potencial para a produção de HIS, porém para sua efetivação, os incentivos concedidos para esta produção devem ser avaliados no contexto de mercado frente aos resultados práticos possíveis, e sua atratividade frente a outros produtos de mercado, uma vez que não há obrigatoriedade de produção de HIS nas AEIS.

No plano diretor constatou-se que, embora a instituição de AEIS tenha grande potencial de incentivo, ainda não se configura como um instrumento de política e planejamento urbano que possam incentivar a produção de Habitação de Interesse Social com efeito diferencial suficiente para produção de HIS pelo mercado, frente a outros incentivos previstos no plano. A discussão destes índices deve incluir a ótica da cadeia produtiva, verificando seus resultados práticos em comparação com outros produtos.

Existem flexibilizações pontuais no que tange a requisitos dimensionais e técnicos, porém, de maneira geral, não é prevista diferenciação entre as exigências adotadas para empreendimentos voltados a HIS dos demais empreendimentos, de forma a garantir e/ou incentivar a qualidade e sustentabilidade na produção de Habitação de Interesse Social em Florianópolis. Cabe destacar que o aprofundamento desta questão remete a publicação dos planos setoriais e da revisão do código de obras, prevista no PD para ocorrer em até 2 anos da sua publicação. Para tal, recomenda-se um olhar mais cuidadoso quanto a

questão da quantidade máxima de unidades para empreendimentos de HIS, que podem ser um importante incentivo para sua produção.

Quanto aos aspectos de inserção urbana sustentável, o PD incentiva o uso misto, as centralidades e o adensamento, pautado na efetivação de um plano de mobilidade mais sustentável. Porém, não são encontrados diferenciais entre os critérios aplicados a HIS e aos demais produtos de mercado, sendo que a demarcação de ZEIS e AEIS atendem o pressuposto no PMHIS, sem um aprofundamento da questão na política urbana e da sustentabilidade. De forma semelhante, nos aspectos de Gestão de Recursos e Conforto em edificações, embora sejam itens que figurem entre os objetivos do PD, não foram previstos nele instrumentos específicos, tanto para empreendimentos em geral quanto para HIS. O que se pode esperar, é que o aprofundamento desta questão ocorra na publicação dos Planos Setoriais, revisão do Código de Obras e Certificação "Selo da Florianópolis Sustentável".

Entre as normas e certificações já consolidadas, o PD regulamenta apenas aspectos relativos a aplicação do EIV e o atendimento a critérios de acessibilidade universal (NBR9050), sem avançar em aspectos relativos ao conforto das edificações ou outros critérios de implantação sustentável.

A regulamentação do "Selo da Florianópolis Sustentável" está prevista como parte do Programa de Incentivo à Sustentabilidade. De caráter não obrigatório, o mesmo poderá contar com estímulos fiscais e financeiros provenientes de abatimentos de impostos e taxas municipais, de mecanismos urbanísticos, de compensações efetivadas no âmbito de operações urbanas, beneficiando-se da outorga onerosa, dentre outros. Foi estabelecido um prazo de seis meses, após a promulgação da lei do plano diretor, para apresentação de projeto de lei instituindo o Programa de Incentivo a Sustentabilidade Ambiental em todo o município de Florianópolis, porém após um ano após a aprovação do PD, o "Selo da Florianópolis Sustentável" ainda não foi regulamentando.

Ainda não se pode avaliar se este programa vai se beneficiar de certificações existentes, ou criar uma nova referência, e se existirão critérios específicos visando garantir e/ou incentivar a qualidade e sustentabilidade na produção de HIS. De qualquer maneira, consideramos que devem ser

incluídos aspectos obrigatórios de atendimento. É importante que os critérios sejam avaliados localmente, resta saber se a Prefeitura Municipal conseguirá abarcar esta empreitada, no tempo adequado. Dada a urgência do tema, consideramos que como tem caráter de não obrigatoriedade, provisoriamente, poderia ter sido previsto o incentivo a utilização de certificações existentes, como o Selo Azul, como forma de instituir o mais breve possível esta cultura.

CONCLUSÃO

A habitação é uma necessidade primária, básica e permanente. Além de necessidade, é um direito universal e constitucional. O modo contemporâneo de habitar consome do meio uma quantidade enorme de recursos, e ainda produz outra quantidade proporcional de resíduos. A produção de habitação e o habitar (a manutenção e operação da habitação) podem se dar de diversas formas culturais, sociais e econômicas, e assim também podem ser variados os seus impactos no meio. A busca de uma forma mais sustentável de habitar, e conseqüentemente de habitações mais sustentáveis é essencial, porém não se pode desconsiderar que este é sobretudo um processo cultural, de médio e longo prazo, e que é necessário considerar o modo atual de habitar na proposição de ações viáveis a curto prazo.

Quase toda a habitação produzida hoje pode ser entendida como social, uma vez que a boa parcela da classe média necessita de financiamento para adquiri-la. Num contexto de mercado aquecido pela disponibilidade de financiamento, a habitação vem sendo tratada como um produto, mais voltado ao mercado de consumo e do que um elemento da cidade ou para seus usuários.

No Brasil e em boa parte do mundo, as políticas públicas voltadas à habitação, sejam elas de financiamento ou não, não conseguem reverter o cenário de aumento do déficit qualitativo e quantitativo, e menos ainda, dos problemas que a necessidade de habitação traz ao processo de crescimento e expansão das cidades. Neste sentido, Florianópolis não foge à regra geral, enfrentando problemas como invasão de áreas de preservação ambiental, carência de terras para promoção de Habitação de Interesse Social, segregação sócio espacial, formação e expansão de assentamentos precários e expansão urbana em ritmo mais acelerado do que a infraestrutura necessária para tal.

Embora tenhamos quase um século desde a implementação das primeiras Políticas Habitacionais Públicas no Brasil, ainda não podemos considerar que seja uma Política consistente. As diversas fases e interrupções inviabilizaram uma continuidade, crescimento e consolidação de práticas efetivas de provisão de habitação digna, contribuindo para um déficit ainda crescente. Embora os diagnósticos que serviram de base para a elaboração da mesma assumam amplamente os problemas

relacionados a produção de habitação, a implementação da política não se efetiva no combate aos principais problemas, sendo a política concebida como elemento de dinamização econômica, sem qualquer articulação com uma política de ordenamento territorial e fundiária, repetindo os mesmos erros que culminaram na atual situação habitacional.

O reflexo mais visível desta Política é o Programa Minha Casa Minha Vida, braço de financiamento público da política habitacional que muitas vezes se confunde com a própria política. A maior dificuldade a ser enfrentada, a provisão de terras, foi delegada especialmente aos municípios, ponta mais frágil entre os entes federativos envolvidos. Desta forma, embora seja um elemento importante da Política Nacional de Habitação e potencial incentivo para a produção de Habitação de Interesse Social do ponto de vista do atendimento a demanda, o acesso a moradia formal nas faixas de menor renda não resiste a lógica financeira da política que garante pouco incentivo à produção nestas faixas.

Quanto a questão das tipologias habitacionais, se agrava a incompatibilidade entre as tipologias habitacionais e seu programa arquitetônico único e a diversidade das composições familiares dos beneficiários. O público alvo é normalmente o fim e não o princípio do projeto, e deve adequar-se ao produto padrão oferecido. Sendo assim, o eixo mais desenvolvido dentro das estratégias da política, o financiamento, possui problemas em sua efetivação pela fragilidade existente nos outros eixos que consistem nos arranjos institucionais, estratégias urbanas e fundiárias e cadeia produtiva da construção civil, uma vez que existe disponibilidade de recursos relativamente abundante frente as políticas anteriores, mas com deficiências na sua aplicação e resultados produzidos em termos qualitativos e urbanos.

Conforme a Constituição Federal, a política urbana é de responsabilidade do Poder Público municipal, o qual deverá executá-la conforme diretrizes gerais previstas, que foram consolidadas pelo Estatuto da Cidade, sendo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor. O Estatuto da Cidade e a implementação de suas diretrizes via PD é instrumento para a provisão de terras para produção de HIS, sendo que planejamento participativo, previsto no EC, obriga o PD a considerar os anseios de sua população ao invés de se constituir apenas em uma adaptação de um modelo padronizado, condição

para auxiliar na inclusão social e na obtenção do direito à moradia. É essencial que se fugira dos padrões generalistas e exista uma convergência entre diretrizes e instrumentos para a produção de HIS entre as propostas do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, que se pauta no diagnóstico da situação local, com as diretrizes e instrumento por vezes genéricas dos Planos Diretores Municipais.

Entre os instrumentos previstos do EC, e que podem ter grande papel como incentivo à produção de HIS, sobretudo na disponibilização de terras adequadas para tal, destacam-se a demarcação de ZEIS, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, IPTU progressivo no tempo, Desapropriação, Direito de Preempção, Concessão de Uso, Consórcio Imobiliário, Operações Urbanas Consorciadas, Outorga Onerosa e Transferência de Índice. Além destes, existem exemplos aplicados, sobretudo fora do Brasil, de Produção Compulsória de HIS dentro de empreendimentos ou urbanizações destinadas ao mercado em geral.

Se em grande parte de municípios a elaboração dos Planos representou um processo coletivo de reconhecimento do território, de seus limites e vulnerabilidades físico-ambientais e dos interesses conflitantes que atuam sobre ele, em muitos casos, os processos participativos reduziram-se a encenações burocráticas para cumprir a lei. Dispositivos e normas que presentes nos Planos Diretores Participativos constam apenas para cumprir obrigatoriedades da Constituição e do Estatuto da Cidade e não refletem processos que efetivamente buscam aliar a política urbana e a habitacional, e interferir na oferta de terras. É o caso do plano que se efetiva apenas no discurso, e não na prática. Há que se destacar que a consolidação desta política não se dá nos municípios sem a necessidade de transpor uma série de obstáculos, sobretudo as pressões constantes de interesses privados ligados ao processo de valorização da terra urbana sobre legislativos e prefeitura e à cultura política do acordo negociado fora de esfera pública.

A contradição entre objetivos iniciais das ferramentas urbanísticas tradicionais e sua real importância hoje abre possibilidades para uma análise crítica da aplicação destes coeficientes. Conforme consta nas justificativas dos Planos Diretores Municipais, ferramentas como o Coeficiente de Aproveitamento, Taxa de Ocupação e Gabarito tem a finalidade,

sobretudo, de regular o adensamento e crescimento da cidade e a proteção ambiental ou paisagística. Na prática, podem ainda se tornar instrumentos de favorecimento de indivíduos ou grupos, alterando a planta de valores das cidades. Há que se considerar também que a ideia de um estado provedor de toda a infraestrutura não é real, sendo assim, o custo da terra urbanizada é embutido no valor do lote/unidade, que se aplica a todas as classes e faixas de renda, mas pesa muito mais no saldo final das faixas menos favorecidas, onde as margens são menores.

As legislações municipais têm o poder de interferir diretamente no potencial construtivo, e conseqüentemente no custo dos empreendimentos, atuando tanto na forma de incentivos quanto de restrições. A apropriação destes elementos como uma política de incentivo para produção de HIS consiste em tornar este produto atraente ou pelo menos concorrente, frente a outros produtos dentro do contexto de mercado. Ao mesmo tempo, podem estabelecer parâmetros, diretrizes e normas que possam atuar na promoção de qualidade e sustentabilidade na produção de Habitação de Interesse Social.

O direito a cidades sustentáveis é um direito aparado pela constituição, compreendendo condições dignas de vida, de exercício pleno da cidadania e os direitos humanos, ao mesmo tempo garantindo o exercício deste direito não deve comprometer as chances de sobrevivências das gerações futuras. O tamanho e a qualidade da habitação são importantes para a saúde, a segurança e a privacidade, e a sua localização é decisiva para o acesso ao emprego e aos serviços oferecidos pelo município, bem como fatores culturais, econômicos e ambientais, entre outros, também moldam a questão habitacional, definindo o mínimo desejável.

A questão da sustentabilidade não é local, ou restrita a uma única temática. Ela é multidisciplinar ao mesmo tempo que não pode ser apenas ambiental sem enfrentar problemas sociais, ou ser economicamente inviável. A sustentabilidade é uma diretriz transversal a todas as outras, permeando a política habitacional, o planejamento urbano e a cadeia produtiva, e como todas estas, também a produção de HIS.

A ideia de que os conceitos de sustentabilidade só podem ser aplicados a edifícios de alto padrão, sempre incluindo um custo adicional importante, não é totalmente válida, uma vez que

existem soluções que podem ser aplicadas nas fases de projeto, construção e operação dos edifícios, que apresentam simplicidade de implantação e não levam necessariamente a um aumento dos custos. O custo da unidade não é necessariamente mais alto, desta forma não se pode afirmar que a adoção de critérios de sustentabilidade pode reduzir o total de famílias atendidas com a mesma quantidade de recursos. Solucionar o que está na base da pirâmide é mais barato e mais eficiente, sobretudo através do desenho urbano.

Avaliações muito mais precisas do que o tradicional zoneamento e coeficientes, como os EIA e EIV, para avaliação do impacto de empreendimentos, normas e certificações com foco em edificações mais sustentáveis, que são pautadas por índices de eficiência, são necessários para orientar o desenho urbano e implantação de empreendimentos. O pressuposto da participação popular na elaboração dos Planos Diretores e seu acompanhamento e fiscalização em nível local também são oportunidade frente às generalizações da grande maioria dos Planos vigentes. Existem diversos instrumentos que podem complementar de maneira eficiente o Plano Diretor, seguindo critérios voltadas ao cumprimento de metas com possibilidades diversas de efetivação. Da mesma forma que a sustentabilidade em nível global depende de ações em nível local, também a sustentabilidade na escala da cidade depende da soma das ações em cada edificação, implantadas de maneira coerente entre si visando um objetivo comum.

É fundamental que se tenha em mente qual o patamar de sustentabilidade se quer atingir e em que prazo, tendo a produção de habitação como parte fundamental deste processo. Embora os parâmetros quanto a sustentabilidade urbana sejam relativamente comuns em grande parte das bibliografias, os instrumentos da sua efetivação ainda são bastante variados. Dada esta variedade sobre o tema, o horizonte ou meta, o parâmetro e as estratégias devem ser estabelecidos de forma clara e aplicadas em conjunto na política urbana, sob o risco de ser uma política vazia que se efetiva apenas no papel.

Consideramos que dada a urgência da questão da sustentabilidade frente aos problemas acarretados por séculos de desenvolvimento “insustentável”, a adoção de um mínimo de metas básicas de sustentabilidade deve ser obrigatória, pelo menos nas novas construções, independente da origem de

recursos ser pública ou privada.

O patamar de desenvolvimento alcançado pela humanidade permitiu enormes avanços em qualidade e expectativa de vida para os seres humanos, ao custo de significativas alterações no equilíbrio do planeta e ameaça a sobrevivência da espécie. Mais do que um direito estabelecido por lei, o desenvolvimento sustentável é uma necessidade. A sobrevivência do planeta requer profundas transformações na sociedade industrial, alterando padrões tecnológicos de produção, hábitos de consumo e até raízes culturais e a um olhar cuidadoso sobre a questão habitacional e sua cadeia produtiva.

Para o empreendimento privado de habitação, seja HIS ou outro produto, o principal pressuposto é atingir metas de lucro nas operações. Nesta lógica, a preocupação com a dinâmica urbana é voltada para a prospecção de potenciais áreas sobre as quais se poderá obter lucro, ou especular, e não para com o crescimento da cidade como um fenômeno de implicações sociais ou ambientais. O tipo do produto será ditado pela lógica econômica, em função da localização, do valor da terra e do retorno possível.

Ao mesmo tempo, a iniciativa privada, autofinanciada ou financiada pelo Estado, tem de se manter em movimento, aquecendo a economia e ao mesmo tempo tem que constantemente se renovar e reinventar frente ao mercado e a concorrência. Desta forma, podemos considerar que existe interesse em produzir praticamente qualquer coisa, quando se tem um horizonte de incentivos, inclusive HIS. A opção pela faixa de atendimento da produção habitacional e os objetivos de sustentabilidade são hoje decididos pelos Empreendedores, pela ausência de Políticas Públicas, sejam elas regulatórias ou de incentivo.

Esta dissertação procurou prospectar elementos da Política Nacional de Habitação que possam atuar como incentivo para a produção de Habitação de Interesse Social, identificando, ao mesmo tempo, parâmetros, diretrizes e normas que possam atuar na promoção de qualidade e sustentabilidade nesta produção. Constatamos que o leque de possibilidades é tão vasto quanto os próprios temas sugerem, com diversas experiências de sucesso e exemplos de fracasso amplamente debatidos.

A partir da análise do estudo do caso de Florianópolis, fica

evidente que como boa parte da execução da Política Habitacional é delegada aos municípios, instrumentos que poderiam incentivar a produção de Habitação de Interesse Social se perdem pelo caminho, no limbo entre o discurso e a prática. Verificou-se que ao aproximar o discurso acerca da Política Nacional de Habitação de um caso específico, sobretudo no que tange disponibilização de terras para HIS dentro do planejamento urbano, as lógicas e interesses locais acabam predominando sobre os interesses coletivos.

Enquanto que o Plano Municipal de Habitação pauta suas diretrizes e instrumentos em dados diagnósticos da situação habitacional, o Plano Diretor, que é o principal documento de planejamento urbano municipal, fica suscetível a lacunas aparentemente inexplicáveis (quando desconsiderados os interesses imobiliários) de coerência na continuidade da Política Habitacional. Desta forma, também a forma se dá a produção de HIS fica em segundo (ou terceiro, ou quarto...) plano, uma vez que não se mostra como um produto diferencial para o mercado, não despertando o interesse pela sua produção. Seguindo a mesma lógica, até a discussão de aspectos de qualidade e sustentabilidade, tanto quanto a localização como do objeto construído, ficam esvaziados dentro deste contexto, uma vez que a produção de HIS em relação ao total construído é quase inexpressiva. Fenômeno este, infelizmente tão comum a realidade brasileira, que fomenta a produção informal e a replicação de velhos problemas.

O novo plano diretor de Florianópolis avança em vários aspectos em relação ao seu antecessor, mas não se apresenta como inovador, perdendo diversas oportunidades de potencializar o direito à moradia digna e ao desenvolvimento sustentável, sobretudo na habitação, conforme pressupõe a Constituição Federal. Dados os diversos interesses envolvidos sobre a produção da cidade e sua capacidade de gerar lucro, não é um desafio fácil, mas ele tem de ser encarado de maneira firme.

Cabe destacar que o Plano Diretor Participativo é um processo dinâmico, a publicação no novo plano é recente e ainda se encontra em calorosa discussão (e questionamento). O mesmo, conforme previsto, deve ser complementado pelos Planos Setoriais, Código de Obras, Certificação de sustentabilidade entre outros. Embora o caminho perfeito seria

que o plano fosse pautado na elaboração prévia destes elementos, não foi o que ocorreu, e desta forma, estas complementações deverão retroalimentar o plano. Este aprofundamento, de extrema importância, extrapola o contexto temporal deste trabalho, porém fica como caminho sugerido para prosseguimento desta análise.

Perfazendo o ciclo de discussão sobre o tema, onde política, planejamento, cadeia produtiva e sustentabilidade estão entrelaçadas, chegamos novamente ao ponto inicial desta investigação: a Política de Habitação (nacional e local) pode e deve atuar, e talvez de forma mais enérgica, como grande promotor na produção de HIS, seja disponibilizando terras ou concedendo incentivos mais atrativos para a edificação de HIS, ao mesmo tempo em que parâmetros, diretrizes e normas claras devem ser estabelecidas para garantir e promover a qualidade e sustentabilidade nesta produção.

O caso de Florianópolis reforça a existência de potencial para se produzir interesse do mercado sobre HIS, e desta forma fomentar a discussão do tema, tirando os instrumentos do discurso e avaliando sua efetivação na prática, fazendo as correções necessárias para o alcance das metas para as quais foram propostos. Nenhum instrumento de planejamento será útil se não for colocado em prática. Não saberemos se ZEIS ou AEIS vão cumprir seu papel se não for produzida HIS nelas. Nenhum índice urbanístico para produção de HIS é incentivo se não se colocar como um diferencial atraente ao mercado. A construção da cidade, no sentido mais literal, tijolo a tijolo, deve refletir e ser reflexo da sua política habitacional.

Esta dissertação visou contribuir no sentido de levantar a necessidade de um olhar convergente entre as políticas públicas, o planejamento urbano e as regras que regem a cadeia produtiva a favor do interesse, necessidade e direito coletivo a habitação, sobretudo de interesse social. Ao mesmo tempo, lançar este olhar sobre o novo Plano Diretor de Florianópolis, e as potencialidades nele encontradas como gerador de incentivos reais a produção de HIS.

Várias alternativas para a viabilização econômica de HIS e de um Habitar mais sustentável podem vir de Planos Diretores indo além do discurso, atuando como Planos de Ação e metas e abrir um enorme leque de oportunidades de troca com os Empreendedores. O Estatuto da Cidade abre possibilidades de

uma interlocução com a cadeia produtiva, para que Poder Público e Empreendedores visem os mesmos objetivos na transformação da cidade. O processo de negociação tão comum em transações comerciais privadas ainda é um tabu na relação público X privado, e para isso, as regras e processos devem ser e estar claros não somente para uma pequena parcela de empresários, engenheiros, gestores e advogados, mas para toda a população, de forma que esta seja também o principal fiscal.

Tanto o custo da terra quanto o lucro privado não podem ser máximas absolutas que não podem ser equilibradas pela ação do Estado, intervindo na dinâmica econômica, produtiva e mercadológica sobre as cidades hoje, e construindo em conjunto com os diversos atores desta dinâmica, cidades mais democráticas e melhores de se viver.

É necessário colocar a Habitação no centro da política urbana, pautada no direito à moradia, na cidade e no usuário, sem esquecer que a moradia é uma mercadoria especial, tendo vinculação com a macroeconomia e ligação com os mais vivos interesses da cadeia produtiva, ao mesmo tempo que é peça chave no desenvolvimento sustentável e na produção das cidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. (11 de 2007). A Cidade Com-Fusa: A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *R.B. Estudos Urbanos e Regionais*, pp. 25-54.
- Almeida Corporate Law. (2012). *Estudo sobre o programa "Minha Casa Minha Vida"*. São Paulo.
- ANDRADE, L. M., & ROMERO, M. A. (2004). Desenho de Assentamentos Urbanos Sustentáveis: Proposta Metodológica. *I Conferência Latino Americana de Construção Sustentável - X Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído*. São Paulo.
- ANJOS, F. A., ANJOS, S. J., & OLIVEIRA, J. P. (2013). A abordagem sistêmica no processo de planejamento e gestão de territórios urbanos turísticos. *Rosa dos Ventos*, 391-407.
- ARAUJO, F. d. (2012). *Desestabilizações de uma política público-privada: Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa Minha Vida em Benevides/PA*. Belém: UFPA.
- ASBEA - Grupo de Trabalho Sustentabilidade. (2012). *Guia sustentabilidade na Arquitetura: diretrizes de escopo para projetistas e contratantes*. São Paulo: Prata Design.
- BARBO, A. R., & SHIMBO, I. (11 de 2006). Uma Reflexão sobre o padrão mínimo de moradia digna no Meio Urbano Brasileiro. *R.B. Estudos Urbanos e Regionais*, pp. 75-94.
- BONDUKI, N. (1994). Origens da Habitação Social no Brasil. *Análise Social*, vol. XXIX, pp. 711-732.
- BONDUKI, N. (2002). *Origens da Habitação Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Estação Liberdade.
- BONDUKI, N. (2008). Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: Revisão Histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq.urb #1*, pp. 70-104.
- BONDUKI, N. (s.d.). *O mercado pode contribuir com a cidade*.

- BRASIL. (1988). *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal.
- BRASIL. (1996). *Agenda 21 - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – 1992*. Brasília: Senado Federal.
- BRASIL. (2001). *Lei 10.257 - Estatuto da Cidade*. Brasília: BRASIL.
- BRASIL. (2002). *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- BRASIL. (2009). *Lei 11.977 - Minha Casa Minha Vida*. Brasília: Presidência da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. (2014). *PAC2 - 11º Balanço 2011-2014*. Brasília: Governo Federal.
- BRUNDTLAND, G. H. (1988). *Nosso futuro comum, Relatório da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV.
- CAIXA. (2002). *Caderno de Orientação de Empreendimento*.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. (2010). *Selo Casa Azul: Boas Práticas para Habitação mais Sustentável*. São Paulo: Páginas e Letras.
- CAMPOS, E. T. (2009). *A Expansão Urbana na Região Metropolitana de Florianópolis e a Dinâmica da Indústria de Construção Civil*. Florianópolis: UFSC.
- CANEPA, C. (2007). *Cidades Sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade*. São Paulo: RCS Editora.
- CARDOSO, P. d. (2010). *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo: PUC.
- CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável. (2010). *Mapeamento dos principais interessados e dos processos que afetam a seleção de soluções (tecnologias e materiais) para projetos de Habitação Social*. São Paulo: UNEP/SUSHI.
- CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável. (2010).

- Soluções para sustentabilidade em habitação de interesse social com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo*. São Paulo: UNEP.
- CBIC. (12 de 02 de 2015). *Banco de Dados CBIC*. Fonte: CBIC: <http://www.cbicdados.com.br/menu/financiamento-habitacional/>
- CMF. (2000). *Lei Complementar 60/2000 - Código de Obras de Florianópolis*. Florianópolis: CMF.
- CMF. (2014). *Lei Complementar 482 de 17 de Janeiro de 2014 - Plano Diretor de Florianópolis*. Florianópolis.
- FECOMERCIO - Federação do Comércio de Bens, S. e. (2015). *Pesquisa do Mercado Imobiliário 2014*. Florianópolis: Núcleo de Pesquisas Fecomércio SC.
- FREITAS, C. G. (2007). *Planos diretores municipais: integração regional estratégica - roteiro metodológico*. Porto Alegre: ANTAC.
- Grupo de Estudos Habitacionais. (2004). *Discussão Norteadora da Política Habitacional de Florianópolis: Análise Propositiva*. Dezembro.
- HILDEBRANDT, M. (2014). *O PMCMV e as reparcussoes na dinamica socioespacial e sua insercao no contexto urbano na area conurbada de Florianopolis*.
- IBGE. (2010). *Censo Demográfico 2010, Aglomerados Subnormais, primeiros resultados*. Acesso em 19 de abril de 2013, disponível em IBGE: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf
- JACOBS, J. (2000). *Morte e vida de grandes cidades*. . São Paulo: Martins Fontes.
- KOHLSDORF, M. E., & In: FARRET, R. L. (1985). *O espaço da Cidade. Breve Histórico do Espaço Urbano como Campo Disciplinar*. São Paulo: Projeto.
- KÓS, J. (2010). Solar Decathlon: uma relevante alternativa para o ensino e a pesquisa . *Anais do I Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*. .

Rio de Janeiro: PROURB.

LAMBERTS, R., TRIANA, M. A., FOSSATI, M., & BATISTA, J. O. (2007). *Sustentabilidade nas Edificações: Contexto Internacional e Algumas Referências Brasileiras na Área*. Florianópolis: LabEEE / UFSC.

LIMA Jr, J. d. (2014). *Efeitos Imediatos do Plano Diretor nos Preços do Mercado Residencial de São Paulo*. São Paulo: USP - Escola Politécnica - Nucleo de Real Estate.

LUCINI, H. C. (2003). *Habitação Social. Procurando alternativas de projeto*. Itajaí: Univali.

MARICATO, E. (2001). *Brasil, Cidades. Alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes.

MARICATO, E. (2003). MetrÓpole, legislação e desigualdade. (USP, Ed.) *Estudos Avançados*. vol. 17 n.48., p. p.163.

MASCARÓ, J. L. (s.d.). Conseqüências Econômicas de alterações geométricas nas edificações. *Aula/Apresentação digital*.

MENDONÇA, M. J., & SACHSIDA, A. (2012). *Existe Bolha no Mercado Imobiliário Brasileiro?* Brasília: IPEA.

Ministério das Cidades. (2004). *Cadernos MCidades 4: Habitação - Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades.

Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. (2010). *Plano Nacional de Habitação: versão para debates*. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação.

Moradia, R. C. (2014). *Nota pública da Rede Cidade e Moradia*. Fonte: raquelrolnik.wordpress.com: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliadonota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/>

MORRISON, D. (23 de novembro de 2011). *National Geographic News*. Acesso em 19 de abril de 2013, disponível em National Geographic : <http://news.nationalgeographic.com/news/2011/11/111123->

india-ganges-river-pollution/

- NASCIMENTO, D., & TOSTES, S. (junho de 2011). *Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil*. Acesso em 10 de julho de 2013, disponível em Vitruvius:
<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>
- ONU, O. d. (2009). *The Millenium Development Goals Report*. New York: UNO.
- PINIweb. (19 de 07 de 2013). *Está em vigor a NBR 15.575 - Norma de Desempenho*. Fonte: PINIweb:
<http://piniweb.pini.com.br/construcao/habitacao/esta-em-vigor-a-nbr-15575-norma-de-desempenho-292738-1.asp>
- PMF. (20 de 01 de 2014). *A importância do novo plano diretor*. Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis - Plano Diretor:
<http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/index.php?cms=a+importancia+do+novo+plano+diretor>
- POUFFARY, S. (2012). Buildings and sustainable cities in sub-Saharan Africa: Challenges, Issues and Opportunities. *UNEP - SBCI 2012 AGM e Simpósio Eficiência no Uso de Recursos e Economia Verde: Oportunidades para Edifícios e Cidades Sustentáveis*. São Paulo.
- RAMOS, A., & CARDOSO, B. (2003). *Modelo de Análise Preliminar de Desempenho do Projeto Arquitetônico e sua Influência na Viabilidade Econômica do Empreendimento*. Salvador: UFBA.
- RICUPERO, R. (2012). Cidades Vivíveis e Eficientes em Recursos. *Simpósio PNUMA - "Eficiência de Recursos e Economia Verde: Oportunidades para Edifícios"*. São Paulo.
- ROGERS, R. (2000). *Cities for a Small Country*. Londres: Faber and Faber.
- ROLNIK, R. (04 de 09 de 2012). *Remoções forçadas em tempos de novo ciclo econômico*. Fonte: raquelrolnik:
<http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/09/04/remoco-es-forcadas-em-tempos-de-novo-ciclo-economico/>

- ROLNIK, R. (2012). *Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*. New York: UNO.
- ROLNIK, R. (06 de 05 de 2013). *Lições de Bogotá para a revisão do Plano Diretor de São Paulo*. Fonte: raquelrolnik.wordpress.com: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2013/05/06/licoes-de-bogota-para-a-revisao-do-plano-diretor-de-saopaulo/>
- ROLNIK, R. (06 de 03 de 2013). *Paris cria órgão metropolitano de habitação: temos algo*. Fonte: raquelrolnik.wordpress.com: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2013/03/06/paris-cria-orgao-metropolitano-de-habitacao-temos-algo-semelhante-por-aqui/>
- ROLNIK, R., CYBALISTA, R., & NAKANO, K. (29 de junho de 2008). *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país*. Acesso em 18 de novembro de 2012, disponível em <http://raquelrolnik.wordpress.com:> <http://raquelrolnik.wordpress.com/2008/06/29/solo-urbano-e-habitacao-de-interesse-social-a-questao-fundiaria-na-politica-habitacional-e-urbana-do-pais/>
- ROLNIK, R., KLINTOWITZ, D., REIS, J., & BISCHOF, R. (2010). *Como Produzir Moradia bem Localizada com os Recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os Instrumentos do Estatuto da Cidade*. Brasília: Ministério das Cidades.
- ROYER, L. d. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: USP - Faculdade de Arquitetura.
- SANCHEZ, S. (2011). *SOLAR DECATHLON EUROPE 2010 – Towards Energy Efficient Buildings*. Madrid: 10Action Project.
- SASSEN, S. (2009). Cities in Today's Global Age. *SAIS Review vol.XXIX n.1*.
- SASSEN, S., & DOTAN, N. (2011). Delegating , not returning, to the biosphere: How to use the multi-scalar and ecological

- properties of cities. Nova Iorque: Columbia University Department of Sociology.
- SAULE, N., & CARDOSO, P. d. (2005). *O direito à moradia no Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis.
- SAULE, N., & ROLNIK, R. (2001). *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo: Polis.
- SILVA, J. M. (2009). *Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil : a autogestão no Programa Crédito Solidário*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- SILVA, J. M. (dez de 2010). Localização das ZEIS na Região Metropolitana de Campinas: uma análise das legislações municipais. *Cadernos do PROARQ - Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo*, pp. 80-89.
- SMHSA/Vertrag/PMF. (2009). *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Florianópolis*. Florianópolis.
- VARIOS. (27 de 08 de 2013). Urbanistas pela Justiça Social. *Carta Maior*.
- VERTRAG / PMF. (2012). *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis- PMHIS*. Florianópolis.
- VIEIRA, L. M. (2009). *O Novo Plano Diretor de Florianópolis e suas Consequências para o Urbanismo Sustentável*. Florianópolis: UFSC.
- VILLAÇA, F. (07 de agosto de 2005). *As Ilusões do Plano Diretor*. São Paulo.
- VILLAÇA, F. (2012). *Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel.
- William McDonough Architects. (1992). *The Hannover Principles: Design for Sustainability*. Charlottesville: William McDonough & Partners.

ANEXOS

Os anexos estão disponibilizados em meio digital, para sua melhor compreensão e utilização, conforme organização a seguir.

1. MATRIZ DE ANÁLISE
2. POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO
3. PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO
4. ESTATUTO DA CIDADE
5. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS
_ANEXOS
6. PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS
_ANEXOS
7. CÓDIGO DE OBRAS DE FLORIANÓPOLIS
8. SELO CASA AZUL - CAIXA