

| 706 | DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO-HABITACIONAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS À LUZ DA NOVA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Ana Gabriela Akaishi

Resumo

O presente artigo busca analisar as limitações que se colocam ao planejamento e à gestão urbano-habitacional no âmbito dos pequenos municípios do país, onde os recursos financeiros, institucionais e administrativos impõe desafios distintos dos encontrados em médios e grandes centros. A análise proposta se insere no contexto do novo quadro institucional brasileiro, no qual os avanços do arcabouço jurídico-institucional, sobretudo com a criação do Sistema Nacional de Habitação e a instituição da Política Nacional de Habitação, além dos esforços federais para a ampliação de investimentos no setor habitacional levantam novos questionamentos sobre a condução destes processos em territórios específicos. Percebe-se que ainda existem inúmeros desafios para engendrar e induzir o planejamento urbano-habitacional nos pequenos municípios brasileiros.

Palavras-chave: planejamento habitacional, pequenos municípios.

Introdução

Este artigo busca explorar as limitações e possibilidades da implementação de políticas descentralizadas, no caso a política habitacional, em pequenos municípios brasileiros. A premissa a ser detalhada neste estudo é que embora nestas últimas décadas o país tenha instituído importantes marcos regulatórios, e os fortalecido pelos marcos institucionais, sobretudo os nacionais com a criação do Sistema Nacional de Habitação e a instituição da Política Nacional de Habitação, percebe-se que ainda existem inúmeros desafios para engendrar e induzir o planejamento urbano-habitacional nos pequenos municípios brasileiros.

Breve retrospecto da política habitacional brasileira

Tradicionalmente, prover moradia no Brasil restringiu-se à produção da unidade residencial, deslocada de sua articulação com o ambiente urbano e sua inserção na cidade (Maricato, 2001).

Um breve retrospecto do histórico das políticas habitacionais no Brasil demonstra a notável ausência do Estado no planejamento do setor. A política habitacional no Brasil por vezes traduziu-se inclusive em uma espécie de não-política, ou seja, em uma opção por não atuar na resolução da problemática da moradia que veio intensificando-se ao longo da explosão urbana pela qual tem passado o país desde a segunda metade do século XX.

De modo geral, até meados da década de 30, a intervenção do Estado brasileiro no setor habitacional ocorria indiretamente pela adoção de medidas legais e de cunho sanitário. No início do período militar, mudanças significativas na postura estatal conduziram à provisão habitacional pública no país: criou-se o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Banco Nacional de Habitação (BNH), sociedades de crédito imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). O balanço da atuação do BNH mostra que a maior parte da oferta habitacional do BNH foi destinada aos segmentos sociais de renda média, não conseguindo solucionar a crise habitacional brasileira (Denaldi, 2004).

A extinção do BNH, em 1984, seguida da crise do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e da desarticulação institucional resultou na progressiva ausência do governo federal no que concerne tanto a sua capacidade de manter os níveis anteriores de produção pública da habitação, quanto a sua capacidade de reorganizar e implementar a política habitacional. Neste momento, o setor habitacional e urbano, diferentemente de outras áreas como saúde e educação, não presenciou um esforço estatal em estruturação de um sistema nacional único com definição clara de competências entre os entes federativos e, sobretudo, com recursos estáveis e permanentes.

Como consequência, a inexistência de repasses do governo federal gerou o processo de “descentralização autônoma”, que resultou no que muitos autores denominam “descentralização por ausência” de políticas setoriais (Arretche, 1996). Então, Estados e Municípios desenvolveram políticas e programas habitacionais próprios, assumindo, de forma autônoma, seu gerenciamento e financiamento. Ainda segundo Arretche (1996), o termo “autonomização” denota que tais programas são autônomos em relação ao governo federal e não guardam necessariamente relação entre si. Dizem respeito, sobretudo a planos de governo vinculados a gestões mais ou menos identificadas com a questão da oferta habitacional, seja por razões de comprometimento com os movimentos populares organizados, seja por vinculação a grupos de empreiteiros privados.

Novos marcos normativo-institucionais: A Política Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação

O século XXI inaugura um momento progressivo na construção de uma institucionalidade para a política urbana. A aprovação do Estatuto da Cidade, pela Lei Federal no 10.527/2001, legitima a luta do Movimento da Reforma Urbana em torno do direito à cidade. A aprovação do Estatuto inegavelmente consolidou a ordem constitucional

no Brasil quanto ao controle dos processos de desenvolvimento urbano, visando reorientar a ação do Estado, dos mercados imobiliários e de toda a sociedade, de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais.

O Estatuto estabelece o Plano Diretor como o instrumento para regulamentar de que modo a função social da terra deve ser cumprida nas cidades, e torna obrigatória sua elaboração em municípios com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Ainda determinou o prazo, que se prorrogou até 2008, para os municípios elaborarem o plano.

A partir de 2003, observa-se histórica conquista no arcabouço jurídico-institucional, há anos reivindicada pelos movimentos sociais organizados: a criação do Ministério das Cidades, órgão coordenador, gestor e formulador da política urbana e habitacional, reunindo as áreas de habitação, saneamento, transportes públicos, bem como a política de ordenamento territorial.

A Política Nacional de Habitação (PNH), instituída nesse momento, insere-se na concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe à casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade.

Coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, e com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade, a PNH tem como componentes principais: a 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.

A PNH previu a organização de um Sistema Nacional de Habitação, instituído pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que estabelece as bases do desenho institucional que se propõe participativo, democrático e descentralizado; prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos na questão; além disso, define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos, necessária à implementação da política. Inclui, ainda, a criação de dois subsistemas: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) como instrumentos de organização dos agentes que

atuam na área de habitação e como meio para reunir os esforços das três escalas de governo (União, Estados e Municípios) e do mercado privado.

O SNHIS tem como principal objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro. No intuito de gerir tais recursos, foi instituído o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cujo objetivo foi centralizar e gerenciar recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), destinados ao subsídio para a realização dos programas estruturados no âmbito do SNHIS, voltados para a população de menor renda. Além de responsabilizar-se pela gestão e implementação da política de subsídios, em articulação com as diretrizes e definições da PNH, o FNHIS é o instrumento do governo federal criado para induzir os Estados, Distrito Federal e Municípios a constituírem fundos com a mesma destinação. Dessa maneira, o FNHIS é de suma importância para a organização do SNHIS e para convergir as ações nos três níveis de governo.

Esse novo marco regulatório do setor estabeleceu condições para adesão total e obrigatória dos governos subnacionais ao SNHIS e para acesso ao FNHIS. Para aderir ao SNHIS, os Estados, Municípios e Distrito Federal devem: (i) constituir um fundo de habitação de interesse social; (ii) criar um conselho gestor com representação dos segmentos sociais ligados à área de habitação e (iii) elaborar plano de habitação de interesse social em sua esfera de gestão. A adesão ao SNHIS é, segundo a Lei nº 11.124/2005, condição indispensável para que Estados e Municípios obtenham acesso aos recursos do FNHIS. No modelo de organização institucional proposto por essa Lei, prevê-se que parte dos recursos do FNHIS será destinada a transferências para fundos municipais e estaduais. Contudo, a consolidação do SNHIS depende da efetiva adesão dos Estados e Municípios, assim como da capacidade de gestão municipal.

Com início nesse mesmo período, o país presenciou também a retomada e ampliação maciça de investimentos públicos nos setores urbano e habitacional, programas como o Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) elevaram os patamares de recursos públicos federais aplicados nas cidades brasileiras.

A análise realizada por especialistas nas áreas de habitação, saneamento e mobilidade sobre o período compreendido entre 2003 e 2009, revela que, de fato, ocorreu um crescimento dos investimentos em desenvolvimento urbano no país, mais especificamente no setor habitacional, revertendo a estagnação que vinha ocorrendo desde a extinção do BNH. No referido período, o governo federal investiu cerca de R\$ 187,57 bilhões em habitação,

atendendo a 4,9 milhões de famílias, segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação (2010). As principais fontes da política habitacional, o FGTS e o SBPE, tiveram os volumes de recursos aumentados entre 580% e 1300%, respectivamente.

Em 2007, na segunda gestão do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que elevou consideravelmente o volume de investimentos públicos nas áreas de habitação e saneamento (sobretudo nos programas de urbanização de assentamentos precários).

Em 2009, como resposta à crise internacional iniciada em setembro de 2008, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida, que pretendia financiar a construção de um milhão de moradias tendo como protagonista o mercado privado. O que faz desse um programa inovador é o fato de ele concentrar 40% das unidades previstas entre as rendas de 0 a 3 salários mínimos, para as quais seriam destinados R\$ 16 bilhões do Orçamento Geral da União (OGU)¹. No entanto, o programa desviou-se de algumas estratégias apontadas pelo Plano Nacional de Habitação (Planhab) consideradas indispensáveis para enfrentamento adequado do déficit.

Segundo Shimbo (2010), o movimento estrutural fundamental que nota-se com a ascensão do PMCMV é a aproximação entre capital financeiro e capital imobiliário. Potencializado principalmente pelo elevado número de Initial Public Offering (IPOs) na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), forma adotada para captação de recursos das empresas do ramo de construção e incorporação imobiliária. Com isso, consubstancia-se a “financeirização do mercado imobiliário”, como denomina Botelho (2007) ou a *Habitação Social de Mercado* (Shimbo, 2010). Ainda sobre essa questão, Shimbo e Castro (2011) destacam que até 2008, as 25 empresas listadas no segmento “construção civil” da Bovespa haviam captado mais de 20 bilhões de dólares.

Cabe ressaltar que a maioria dos recursos destinados ao setor habitacional, como os do PAC e PMCMV, de extrema expressividade, foi alocada fora do marco do FNHIS (e da estratégia de repasse fundo-a-fundo), não tendo sido incorporada às exigências e obrigatoriedades do então instituído SNHIS. Nesse sentido, percebe-se como o sistema estabelecido é anacrônico, no qual o recurso e a política caminham por uma vertente

¹ Segundo Bonduki (2009), a principal novidade positiva do “pacote” está no eixo financeiro com a adoção do cenário otimista proposto pelo PlanHab. Outras medidas propostas pelo PlanHab para reduzir o custo da habitação, como a desoneração tributária para HIS, o barateamento do seguro e o fundo garantidor (que retomou a ideia do fundo de aval proposto no Projeto Moradia), foram adotadas, gerando um impacto positivo no acesso à habitação tanto de interesse social como de mercado.

diferente da que o sistema estruturado e a lógica do planejamento integrado seguem. Os reflexos no território são nítidos, a decisão pela alocação de recursos é o que de fato vem “desenhando” o território.

Como consequência desse processo dentro do PMCMV, nem sempre o Estado tem tido o papel de protagonista das decisões. Em muitos casos, o mercado é quem está determinando onde os empreendimentos serão construídos. Estudos que apresentam resultados qualitativos dos conjuntos habitacionais produzidos (Labhab, 2011; Cardoso et al., 2011) apontam que sua localização não é adequada, geralmente estão nas periferias das cidades, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos.

No caso dos municípios inseridos em regiões metropolitanas, Rolnik e Nakano (2009) afirmam ainda que isto que pode gerar impactos negativos com a elevação do preço da terra, inclusive transferindo parte da renda para a especulação imobiliária. Especialmente nos pequenos municípios em regiões interioranas do país, o que já se pode perceber é a escolha feita pelo mercado de quais cidades irão atuar.

Análise exploratória dos desafios e limitações estruturais que perduram no novo quadro e se intensificam em pequenos municípios²

Conforme exposto, embora a última década apresente conquistas significativamente positivas nos âmbitos normativo-institucionais no setor habitacional, os avanços não foram acompanhados de transformações efetivas na função social das cidades, seja em grandes centros urbanos ou nas regiões interioranas, nos quais a desigualdade socioterritorial se agrava e as soluções se mostram mais prementes.

Cabe registrar que a definição de pequenos municípios, no âmbito deste artigo, está inserida na discussão de que o porte de cidade transcende o mero estabelecimento de faixa populacional. A definição de uma classificação desse tipo pressupõe o entendimento do

² A análise exploratória desta seção faz parte de artigo já publicado pela autora na Revista Risco (AKAISHI, 2012).

Os exemplos citados a seguir referem-se a cidades com população inferior a 50 mil habitantes. São elementos que elucidam e embasam o argumento central, obtidos a partir de leitura dos registros dos fóruns de discussão do *Curso a Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Além disso, foram utilizadas informações obtidas em entrevistas à OSCIP Direito à Justiça, responsável pela elaboração de 17 PLHIS no Estado da Bahia (Água Fria, Caculé, Conceição do Jacuípe, Coronel João Sá, Guajeru, Itaetê, Itapucuru, Iuiú, Jaguaquara, Jeremoabo, Malhada, Mirangaba, Nova Soure, Ouriçangas, Palmas do Monte Alto, Piritiba e Serra do Ramalho); entrevistas a três empresas de consultoria no estado de Mato Grosso: *Lucio Oliveira Filho ME*, que elaborou o PLHIS de Colíder; *Web Division Ltda*, responsável pelo PLHIS de Terra Nova do Norte, e *Projeto 3 Consultoria e Assessoria Ltda*, que realizou os PLHIS de Poxoréu, Diamantino, Tangará da Serra e Sapezal, por meio do arquiteto Lucas Gomes de Sousa; e entrevista com a advogada Thais Fernanda Lopes, ex-coordenadora de Gestão Patrimonial da Superintendência do Patrimônio da União no Estado de São Paulo, na data de 01/03/2012.

papel exercido por cada cidade na rede urbana em que se insere, pois cidades de mesma população podem ter significados e papéis diferentes, segundo a região e/ou estado a que pertencem (Sposito, 2009; Santos & Silveira, 2001).

Esta seção pretende explorar alguns desses desafios e limitações existentes nos pequenos municípios para lidar com o planejamento urbano-habitacional. Não tem a pretensão de tratar de todos os desafios a serem enfrentados na crise das cidades, mas focar aqueles que assumem centralidade nesse porte de municípios.

Arcabouço jurídico-institucional centrado na realidade metropolitana

Constata-se nesses municípios a ausência de arcabouço jurídico-institucional que trate efetivamente de territórios com tensões e conflitos específicos. Cabe registrar que as cidades, como alvo de políticas públicas, são tratadas de forma ampla, quando deveriam ser encaradas em suas especificidades e complexidades.

Primeiramente cabe destacar que a maioria desses municípios está saindo da estaca zero com relação à base mínima de informações para consubstanciar a formulação de políticas. Existem municípios que não possuem sequer planta cadastral da cidade, como, por exemplo, Poxoréu e Diamantino, no Mato Grosso. Nestas prefeituras há apenas mapas desenhados à mão, com caneta nanquim. No Estado da Bahia, os municípios de Conceição de Jacuípe, Ouriçangas, Coronel João Sá, Jeremoabo, Mirangaba, Piritiba, Itaeté, Palmas de Monte Alto, Iuiú, Guajeru, Malhada e Serra do Ramalho igualmente não possuíam planta cadastral no momento da elaboração do PLHIS.

Além disso, cabe registrar que muitos municípios não possuem Lei de Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, entre outros, que têm como objetivo promover o adequado ordenamento territorial. Todos os municípios assessorados pela OSCIP Direito à Justiça não possuíam, na data de elaboração do PLHIS, Lei de Perímetro Urbano. Para a elaboração do Plano foi utilizado perímetro definido pelo IBGE, única ferramenta existente.

A ausência de Lei de Perímetro Urbano dificulta conter o espraiamento da cidade, e conseqüentemente impõe a necessidade de extensão das redes de infraestrutura urbana e serviços públicos num contexto no qual são significativas as carências. Além disso, a ausência de estratégia de transição da área rural para a área urbana promoveria a valorização excessiva da terra e comprometeria a utilização para agricultura, pesca ou outros usos fontes de geração de renda para parcela da população.

Grande parte dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade somente se aplica em cidades com alta e média densidade, mercado de solo altamente especulativo, escassez e alto custo da terra, e a chamada 'urbanização periférica'. Nesses casos, os instrumentos estão direcionados para reverter o padrão excludente dos mercados imobiliários formais, inibir a retenção especulativa de imóveis e corrigir as distorções do crescimento urbano.

Entretanto, o Plano Diretor elaborado por diversos pequenos municípios incorporam instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que dificilmente seriam aplicados à sua realidade. É o caso do município de Nova Soure (BA), que não dispõe de Lei de Perímetro Urbano, mas em seu Plano Diretor indica a aplicação do instrumento de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e Direito de Preempção (Art. 10, I, II e VI da Lei Complementar nº 337/2008).

As cidades pequenas apresentam outras dinâmicas socioterritoriais. Em diversos casos há grande sinergia das atividades urbanas e rurais, e seu planejamento envolve temas como conversão de usos e reestruturação fundiária.

O Estatuto da Cidade também não trata da regularização do domínio de áreas da União, ainda grande entrave à regularização de ocupação existente e à urbanização de novas áreas. É possível citar o caso do município de Iaras, no interior de São Paulo, integralmente em área de propriedade da União. Trata-se de área adquirida pelo Império, com o objetivo de promover sua colonização. Entretanto, essas terras nunca foram regularizadas, e a cidade se formou em área integralmente federal. Por isso, nenhuma das ocupações (privadas e públicas) possui qualquer título de propriedade dos imóveis.

Cabe registrar que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como, por exemplo, as ZEIS, são inócuos nesses casos, pois não possibilitam o tratamento das estruturas de propriedades imobiliárias urbanas e rurais. Apesar dos instrumentos para regularização fundiária serem os mesmos para todos os municípios, existem alguns mais simples e de fácil aplicabilidade do que outros. Por exemplo, a Concessão Especial para Fins de Moradia (CUEM), criada pela Medida Provisória nº 2.220/2001, e, mais recentemente, a Demarcação Urbanística e a Legitimação de posse, instituídas pela Lei nº 11.977/2009, bastante úteis no contexto dos pequenos municípios. A Demarcação Urbanística não altera o domínio do imóvel, mas é o primeiro passo importante de caracterização da área como de interesse social para fins de regularização fundiária, e permite que sejam posteriormente concedidos o título de legitimação de posse aos ocupantes que atenderem aos critérios da lei.

No que diz respeito ao planejamento habitacional, o arcabouço jurídico e institucional também não diferencia os pequenos municípios. As exigências para adesão ao SNHIS são as mesmas para todos os municípios. Do mesmo modo o conteúdo estabelecido no Guia de Adesão produzido pela Secretaria Nacional de Habitação é muito ambicioso e não difere procedimentos por tipologia de cidades.

Para exemplificar, na elaboração da etapa de Diagnóstico Habitacional do PLHIS exige-se levantar informações sobre déficit e precariedade habitacional, não disponíveis para essa categoria de municípios. Os dados do IBGE retrabalhados pela Fundação João Pinheiro (FJP) não apresentam informações em nível local para os municípios com até 20 mil habitantes. Os dados referentes a esses municípios são agregados por microrregiões geográficas do IBGE. Percebe-se que o levantamento adequado das informações é premente, mas o recurso destinado à elaboração do PLHIS não permite que seja realizado.

A dificuldade de caracterização e mensuração da população residente em assentamentos precários no país, premissa fundamental para o planejamento adequado das ações no setor habitacional, é mais um ponto que elucida o arcabouço institucional centrado nos municípios de grande porte e/ou inseridos em regiões metropolitanas. As categorias de assentamentos precários (favela, loteamento irregular e cortiço) não correspondem a essa realidade. Em muitos municípios, a precariedade da infraestrutura e saneamento é generalizada. Por exemplo, a cidade de Água Fria (BA), onde 71% dos domicílios urbanos têm fossa rudimentar como instalação sanitária, e 89% dos domicílios rurais não dispõem de energia elétrica.

Por fim, cabe registrar que os estudos acadêmicos produzidos sobre a problemática habitacional não abordam essa realidade, nem mesmo apresentam inovações na produção de conhecimento que fundamente a formulação de políticas habitacionais. O Manual do PLHIS (Denaldi & Santa Rosa, 2009), para citar um exemplo, não consegue tratar das especificidades das questões habitacionais que envolvem os temas rurais.

Limitada capacidade institucional

A partir da redemocratização e com a promulgação da Constituição de 1988, novo papel foi passado aos municípios na condução da política urbana. A União reduz sua atuação como indutora do desenvolvimento nacional, e os poderes locais ampliam sua agenda e contraem novas responsabilidades.

No entanto, a descentralização de competências aos governos locais não foi acompanhada na diferenciação no tratamento relacionado à desigual capacidade

institucional dos municípios brasileiros. Como afirmam Abrucio et al (2010), não se deu a devida importância à certeza de que a desigualdade entre os municípios é mesmo maior do que entre as regiões. O que se evidenciou foi a constatação de que vários municípios não possuíam condições financeiras, administrativas e políticas para usufruir dessa nova realidade. Especificamente no setor habitacional, a adesão ao SNHIS, que condiciona o acesso aos recursos do Fundo, e o seu Guia de Adesão, afirmam a exigência de igual conteúdo para todos os municípios do país: Ouriçangas, na Bahia, que possui 8.287 habitantes, e São Paulo, com aproximadamente 11 milhões, foram igualmente consideradas.

A desigual distribuição das capacidades administrativas e de gasto nos municípios brasileiros deve ser, portanto, objeto de análises. A oferta regular de serviços habitacionais depende diretamente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos (Arretche, 2000), estejam eles instalados em nível municipal ou estadual de governo.

A maioria dos PLHIS elaborados por municípios desse porte não conseguiu estimar volume de recursos necessários e identificar a precariedade habitacional em seu território. Vários deles indicam como única fonte de recursos os repasses da União.

Com relação a órgão específico competente para tratar das ações da área habitacional e de planejamento do território, estudo de Fonseca et all. (2012), que teve como referência 14 cidades com menos de 50 mil habitantes no semi-árido baiano, aponta que nenhuma delas possui setor habitacional e urbano estruturado. Em 6 municípios, a responsabilidade pela gestão da política habitacional é atribuída à Secretaria de Obras, em 5 outros é a Secretaria de Ação Social, nos outros divide-se entre Secretaria de Administração, Educação ou Assuntos Estratégicos.

A ausência de técnicos capacitados no quadro permanente das prefeituras também constitui limitação para colocar o plano em prática. Em nenhum dos 14 municípios citados acima, a Prefeitura Municipal possui arquiteto, engenheiro ou advogado em seu quadro de Administração Direta.

A situação se repete em outros Estados. Segundo depoimentos de técnicos municipais, a cidade de Chapada dos Guimarães, no Estado de Mato Grosso, possuía um único servidor, alocado no gabinete do prefeito, para tratar das ações do PAC, Programa Minha Casa Minha Vida e PLHIS.

Nos municípios de Colíder, Terra Nova do Norte, Diamantino e Sapezal (MT), o planejamento habitacional é tratado como responsabilidade do Departamento de Ação Social da Prefeitura Municipal.

Outro ponto que explicita como ainda não se entende a realidade dos pequenos municípios são as capacitações institucionais promovidas pelo governo federal no apoio à elaboração de instrumentos de planejamento. As ações de capacitação dos Planos Diretores, anteriormente citadas, tiveram como protagonistas apenas 435 municípios brasileiros, equivalente a 10% do total, mobilizando cerca de R\$ 54 milhões³. O Guia do Plano Diretor elaborado pelo Ministério das Cidades trata do tema dos pequenos municípios e das regiões rurais com poucas recomendações, e ambiciosamente.

A crítica permanece. Ainda não é possível a aplicação dessas recomendações à realidade quando nem sequer existe uma planta cadastral da cidade, e é frágil a base de dados. Segundo dados de maio de 2012, do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT) da Secretaria Nacional de Habitação, somente 641 municípios haviam entregado o PLHIS ao Ministério das Cidades/CAIXA, sendo que a região Centro-Oeste concluiu apenas 40 planos, em comparação aos 231 concluídos na região sul.

As prefeituras municipais têm ainda dificuldade em produzir projetos para captar recursos em programas de urbanização e produção de moradias. Municípios como Poxoréu, Diamantino e Terra Nova do Norte se tornam dependentes de acordos de cooperação técnica com o governo do Estado para desenvolvimento de projetos. Na maioria das vezes, não dispõem de recursos para a contrapartida exigida nos convênios federais.

Com relação ao tema da gestão participativa, induzida pela norma federal através da obrigatoriedade em instituir Conselho Municipal de Habitação para adesão ao SNHIS, não dialoga com a realidade dos pequenos municípios. Cabe registrar que a lei de criação do SNHIS estabelece a composição necessária dos conselhos em nível local, garantindo o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares. O Guia de Adesão referente solicita representantes do mercado imobiliário, da construção civil local, das universidades e setores de pesquisa, entre outros, como contribuintes do processo, diretriz imposta independentemente do porte e localização do município. De modo semelhante ao que se exigia nos Planos Diretores Participativos.

No contexto dos pequenos municípios, esses atores, em diversas oportunidades, não estão presentes ou não estão autonomamente organizados. Raramente, na verdade, encontram-se instâncias participativas consolidadas. Ponto relevante citado por técnico

³ Segundo Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, conforme informações repassadas em 17/02/2010. In: Denaldi et al, 2010.

municipal de Santa Cruz Cabralia (BA) diz respeito à dificuldade em mobilizar os diversos setores existentes. Embora tenha apenas 26.198 habitantes, a área territorial é de 1.551km², com acessos viários muito precários, empecilho à reunião periódica de atores residentes nesses locais.

Verifica-se, então, a manutenção de modelos de políticas do tipo *top-down* nessa categoria de municípios, onde há pouca permeabilidade e sensibilidade às demandas sociais, especialmente as originadas dos setores mais vulneráveis e menos organizados da sociedade.

Assim, a obrigatoriedade apresentada pelo PLHIS a todos os municípios, e pelo Plano Diretor a municípios acima de 20 mil habitantes - criar e assegurar canais de participação na elaboração desses instrumentos de planejamento - não é suficiente para se obter resultados na formulação e elaboração de projetos de desenvolvimento a longo prazo. Assiste-se, nessas instâncias, quando muito, à procura por introduzir demandas pontuais na agenda pública e à disputa por alocação de recursos.

Considerações finais

Embora não sofram na mesma escala os problemas urbanos dos grandes centros, os pequenos municípios seguramente se ressentem da falta de definição adequada de diretrizes e instrumentos específicos para orientar seu desenvolvimento.

No caso específico da política habitacional, embora nas últimas décadas tenham apresentado conquistas muito positivas no âmbito normativo-institucional - a citar, a instituição da Política Nacional de Habitação e sua organização através do Sistema Nacional de Habitação com o Subsistema de Habitação de Interesse Social - prevendo a articulação dos três níveis de governo, entretanto tais medidas não vieram acompanhadas da compreensão das realidades tão distintas entre os municípios brasileiros.

No caso dos pequenos municípios, a questão torna-se mais premente, uma vez que as dificuldades para a gestão e o planejamento territorial são muito maiores do que nas médias e grandes cidades brasileiras, tendo em vista que os recursos financeiros, institucionais e administrativos impõem desafios distintos a depender da extensão do município.

As questões aqui apresentadas inserem-se também no recente cenário de investimentos do setor habitacional, associado à lógica do mercado e distante da estratégia de desenvolvimento urbano, o que levanta novos questionamentos sobre a condução de processos de políticas habitacionais em territórios específicos.

Pressupor o desenvolvimento urbano e a prática do planejamento nos municípios de pequeno porte envolve superar todas as limitações expostas nesta análise exploratória, e indicariam rumos na busca pela função social das propriedades urbanas e no caminho para o crescimento das cidades, segundo o interesse público. No entanto, não se deve sustentar a pretensão ingênua, como bem ressalta Maricato (2010), de que as leis e os planos são soluções para todos os problemas na construção de cidades mais justas e ambientalmente equilibradas. Uma análise mais profunda permite tratar problemas que são históricos e estruturais.

Este artigo teve por objetivo expor desafios e limitações centrais para lidar com o planejamento urbano-habitacional dos pequenos municípios brasileiros. O intuito é levantar novos questionamentos e contribuições na atualização das ferramentas de análise existentes sobre nosso território, além de elucidar a urgência e imprescindibilidade de estudos sobre o tema.

Referências bibliográficas

Abrucio, Fernando (et al). 2010. **Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas**. In: KLINK, J. (org.). *Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas*. São Paulo: Annablume.

Akaishi, A.G. 2012. **Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros**. Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (on line), v. 14, p. 41-50.

Arretche, Marta. 2000. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan.

Arretche, Marta. 1996. **Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional**. In: Affonso, Rui de Britto Álvares e Silva, Pedro Luiz Barros, (organizadores). *Descentralização e políticas sociais*, São Paulo: FUNDAP.

Bonduki, N. G. 2009. Do "Projeto Moradia" ao programa "Minha casa, Minha Vida". **Revista Teoria e Debate**, p. 8-14.

Botelho, A. 2007. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; Fapesp.

Brasil. 2009. **Curso a Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. DENALDI, R., SANTA ROSA, J. (org.). Brasília: Ministério das Cidades.

Cardoso, A. L. *et al.* 2011. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, **Paper**. Rio de Janeiro.

Castro, C. M. P.; Shimbo, L. Z. 2011. O "padrão econômico " da habitação: construindo uma trajetória de mercado. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **Anais XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR.

Denaldi, Rosana. 2004. **Estado, política habitacional e favelas no Brasil**. In: **Leopoldianum**. Revista de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos, Ano 30, nº 81/82.

Denaldi, Rosana; Leitão, Karina; Zioni, Silvana. 2010. **Nota técnica: Infraestrutura e desenvolvimento urbano**. In: ARAÚJO, Tânia B. (org) *Estudo "Trajetórias do Brasil frente aos compromissos assumidos pelo Governo Lula 2003-2009, Dimensão Melhoria da Qualidade de Vida"*. Brasília: CGEE.

Fonseca, M. L.; Akaishi, A. G.; Alves, R. B. 2012. Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como instrumento de planejamento no contexto dos pequenos municípios da região do semiárido baiano. In: **Anais do Simpósio de Pequenas e Médias Cidades da Bahia**. Feira de Santana.

Laboratório de Habitação e Assentamentos Urbanos - LABHAB. 2011. **Desafios para um novo Brasil urbano: produzir casas ou construir cidades? Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: FUPAM, Instituto Gerdau.

MARICATO, Ermínia. 2001. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Ed. Vozes: Petrópolis.

Rolnik, R.; Nakano, K. 2009. As Armadilhas do Pacote Habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**. n. 20, 5.

Santos, Milton; Silveira, Maria Laura. 2001. **O Brasil: Território e Sociedade no Início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Record.

SHIMBO, L. Z. 2009. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. 2009. **Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras**. Belém: FASE/ICSA/UFPA