



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

HABITAÇÃO PLANEJADA COMO ELEMENTO ETRUTURADOR DAS CIDADES: A EXPERIÊNCIA DE GOIÁS

Débora Ferreira da Cunha (UFG) - cunhadf@hotmail.com

Economista, professora da Faculdade de Ciências Sociais - UFG

Eucileni de Melo Borges (Agência Goiana de Habitação) - elcimb@uol.com.br

Economista, Gestora Governamental; pesquisadora do Observatório das Metrôpoles/Goiânia

Habitação planejada como elemento estruturador das cidades: a experiência de Goiás

Resumo

O processo de Planejamento Habitacional iniciado em Goiás em meados de 2009, inspirado no processo de elaboração do PlanHab, foi proposto como instrumento de desenvolvimento social, econômico e urbano, na perspectiva de enfrentar o histórico processo de exclusão que atinge a sociedade, figurando-se como mecanismo estratégico para o enfrentamento do déficit habitacional. A Agência Goiana de Habitação (AGEHAB) é a responsável pela execução da política habitacional em Goiás e propôs o Projeto de elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), selecionado para receber recursos do FNHIS, incluindo assistência técnica a 31 municípios dos Territórios da Cidadania, e apoio institucional pedagógico por meio de um Ciclo de Capacitação seqüenciada aos municípios goianos para elaboração dos seus Planos Municipais de Habitação de Interesse Social (PMHIS) *via* convênio de cooperação técnica. A metodologia proposta pela AGEHAB enfatizou o envolvimento da comunidade como protagonista num processo participativo e democrático, e priorizou o atendimento aos municípios em situação de regularidade no SNHIS, integrantes da RM de Goiânia e RIDE do DF e pólos regionais. O presente artigo pretende mostrar a engenharia desse Programa desenvolvido em Goiás, bem como a metodologia utilizada no ciclo de capacitação aos municípios goianos para elaboração dos seus PMHIS e os desdobramentos na elaboração do PEHIS de Goiás.

Palavras-chaves: Habitação de Interesse Social; Planejamento; Política Pública.

1 – A origem do planejamento habitacional no Brasil

O planejamento habitacional não tem nenhuma tradição no Brasil, e desde 1986, com a extinção do Banco Nacional de Habitação – BNH, o setor habitacional passou por completa desarticulação e fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e a redução dos recursos disponíveis para investimento (BONDUK, 2009).

A criação do Ministério das Cidades, e a elaboração da nova Política Nacional de Habitação, durante o ano de 2004, significaram a retomada do processo de planejamento do setor habitacional, e o governo federal passou a aportar uma quantidade de recursos não

onerosos para habitação sem precedentes na história das políticas públicas, redimensionando os recursos onerosos do FGTS e do SBPE que também alcançou níveis recordes de investimentos, e o planejamento habitacional passou a ser uma condicionante para o acesso aos recursos. Após criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS) a elaboração de planos habitacionais tornou-se uma obrigatoriedade imposta por lei (Lei Federal nº. 11.124/05): Estados e Municípios que quiserem acessar os recursos não onerosos do FNHIS deverão obrigatoriamente elaborar seus planos locais de habitação até dezembro de 2010 – tal prazo foi estendido por mais um ano. A nova Política Nacional de Habitação (PNH), deliberada com o Comitê Técnico de Habitação (CTH) do Conselho das Cidades, além do objetivo de retomar o processo de planejamento do setor habitacional, visa garantir o atendimento de sua principal meta: promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e integrada à cidade – a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda.

Nestes termos, o Plano Nacional de Habitação – PlanHab, como instrumento previsto na nova PNH, foi proposto como instrumento de desenvolvimento social, econômico e urbano, na perspectiva de enfrentar o histórico processo de exclusão que caracteriza a sociedade brasileira, figurando-se como mecanismo estratégico para o enfrentamento do déficit habitacional – o PlanHab formulou estratégias para equacionar as necessidades habitacionais do país até 2023 (com revisão a cada Plano Plurianual – PPA). Buscando reverter a prática histórica de soluções informais de habitação (loteamentos ilegais, posse urbana, invasões, alagados etc.) em detrimento da implantação regular pelo mercado ou promoção pelo poder público que sempre atendeu a uma parcela reduzida da população, propondo alterar substancialmente as condições habitacionais no país, com base em estratégia clara para o enfrentamento, a médio e longo prazo, do déficit habitacional.

Embasado em metodologia participativa, o PlanHab, começou a ser formulado no ano de 2007, com a proposta de enfrentar o problema da habitação no país de forma articulada entre governo federal, todos os entes federativos, segmentos sociais que atuam no setor habitacional, setor privado, ONG's, entidades acadêmicas e profissionais, num processo que enfatiza a importância dos municípios e a adesão dos entes federativos a uma política urbana e fundiária inclusiva, baseada nos princípios do Estatuto da Cidade.

Ao contrário dos Planos Diretores, que tem longa trajetória como instrumento para o planejamento urbano no país, o atual processo de elaboração de planos habitacionais em todos os municípios brasileiros ainda não tem uma clara compreensão do papel que este instrumento pode representar para organizar a ação municipal na política urbana.

A articulação entre as estratégias de produção habitacional e de acesso à terra urbana adequada é de suma importância para a integração das moradias nas cidades. O

papel dos novos instrumentos urbanísticos, a quantificação da necessidade de terras, a localização da habitação nas cidades, a qualidade dos projetos habitacionais (inserção urbana, densidades, espaço público etc.), o impacto da produção habitacional nas cidades, são questões do planejamento habitacional que se articula com outros instrumentos de planejamento urbano, como o próprio plano diretor, planos de saneamento, das leis de uso e ocupação do solo e legislação fundiária.

A esse respeito, o estudo de Nakano (2009) afirma que “o esforço nacional de implementação do Estatuto da Cidade, por meio dos planos diretores elaborados nos municípios brasileiros, devem ser incorporados no planejamento habitacional”, e mostra como a questão da habitação e os instrumentos destinados a facilitar e baratear o acesso a terra se inter-relacionam, de tal modo que “os planos locais de habitação poderão introduzir novos elementos para a própria revisão dos Planos Diretores Participativos”.

2 – Introdução do instrumento planejamento habitacional em Goiás

O tema da habitação em Goiás conta com uma estrutura específica no que diz respeito às competências e inserção institucional do assunto por intermédio da Agência Goiana de Habitação – AGEHAB, jurisdicionada à Secretaria das Cidades. Dentre os esforços para o planejamento do setor no Estado e materialização da adesão ao SNHIS, a AGEHAB formulou o programa “Moradia Digna”, lançado em 2009, que objetiva, promover frentes de trabalho para produção de novas moradias, regularização fundiária e regularização financeira (para mutuários das carteiras imobiliárias da antiga COHAB/GO) em todo o Estado, além de desenvolvimento social, planejamento, registro da memória e organização institucional (um total de sete eixos de ação).

Entre as inovações na política habitacional local, a AGEHAB, orientada pelas diretrizes do SNHIS e elaboração do PlanHab, foi contemplada com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS para elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e desenvolveu metodologia para apoiar e capacitar os municípios goianos na elaboração dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social – PMHIS. No início de 2009, aproveitando o ambiente de entusiasmo com o programa MCMV a AGEHAB lançou o Programa de Atendimento Habitacional ao Servidor Público Estadual (PAHSPE), em parceria com o setor privado (empresas como a Brookfield, GMS, FR, Engil, Sarkis etc.) e atendimento subsidiado no âmbito do MCMV, levando postos de atendimento das empresas privadas para dentro das secretarias e empresas do Governo de Goiás, criando mais oportunidades para este segmento de trabalhadores, e dando importante contribuição para o maior alcance social do PMCMV.

Anteriormente ao *Moradia Digna* a política habitacional de Goiás se resumia nas ações do antigo programa Morada Nova (Lei nº 13.841/2001), que atendia as famílias

carentes do Estado através de crédito outorgado de ICMS, operacionalizado por um instrumento denominado *Cheque Moradia* (Lei nº 14.542/2003), pela engenharia financeira do Programa os créditos de ICMS são trocados no comércio – apenas para compra de materiais de construção (nas modalidades Construção, Reforma e Comunitário). As Prefeituras assinam convênio com o Governo Estadual, são nomeadas como intervenientes entre as famílias e a AGEHAB, e ficam responsáveis pela doação de terrenos no caso de novas construções e oferecimento de assistência técnica em obras de reforma ou ampliação das moradias. Como contrapartida as famílias entram com a mão-de-obra (uma espécie de “auto-construção” com assistência técnica).

O *Cheque Moradia* que, desde a sua criação recebeu várias premiações nacionais (Selo de Mérito 2003 – Associação Brasileira de COHABS; FGV/EASP – 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de premiação 2004 – *Cheque Moradia*; Prêmio CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local 2005-2006, parceria com o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social), obteve avaliações muito positivas quanto ao seu alcance social (benefício às famílias de baixa renda, movimentação das economias locais e estímulo a geração de emprego e renda) e inspirou algumas experiências similares em outros Estados brasileiros – hoje no Brasil o programa *Cheque Moradia* está presente em pelo menos seis Unidades da Federação: Distrito Federal, Tocantins, Pará, Paraíba, Paraná e Rio Grande do Norte.

No ano de 2008, a AGEHAB propôs a reformulação e aprimoramento do *Cheque Moradia*, integrando-o ao programa *Moradia Digna*, e promovendo sua atualização de valores (inicialmente o CM era doado até o valor máximo de R\$ 3 mil, passando à R\$ 5 mil ao final de 2008).

Quanto ao atendimento habitacional no âmbito do Programa *Cheque Moradia/Moradia Digna*, no período entre 2001 a meados de 2010, a AGEHAB atendeu cerca de 89.755 famílias, com mais de R\$ 200.000.000,00 de investimentos, distribuídos em 234 municípios o que representa 95,1% dos municípios do Estado. Num período de quase dez anos apenas doze municípios goianos (ou 4,9%) não receberam o benefício do *Cheque Moradia*. Todavia, ao longo dos anos verifica-se ausência de um planejamento na distribuição dos benefícios do Programa Estadual.

Entre os municípios não beneficiados figuram quatro municípios do Entorno do DF, região com as maiores necessidades habitacionais do Estado: conforme dados da Fundação João Pinheiro, os municípios de Cidade Ocidental e Planaltina apresentavam os piores déficits habitacionais do Estado no ano de 2000; e conforme dados do estudo do CEM/Cebrap (2007), o município de Vila Boa apresentava 100% dos domicílios na condição de assentamentos precários. Entre os municípios beneficiados, a distribuição dos benefícios foi sempre desproporcional em termos populacionais e magnitude do déficit habitacional: os

municípios com menor déficit habitacional e menor população receberam mais benefícios habitacionais em detrimento dos municípios mais populosos e com maior incidência do déficit habitacional (conforme ilustra a Figura 1).

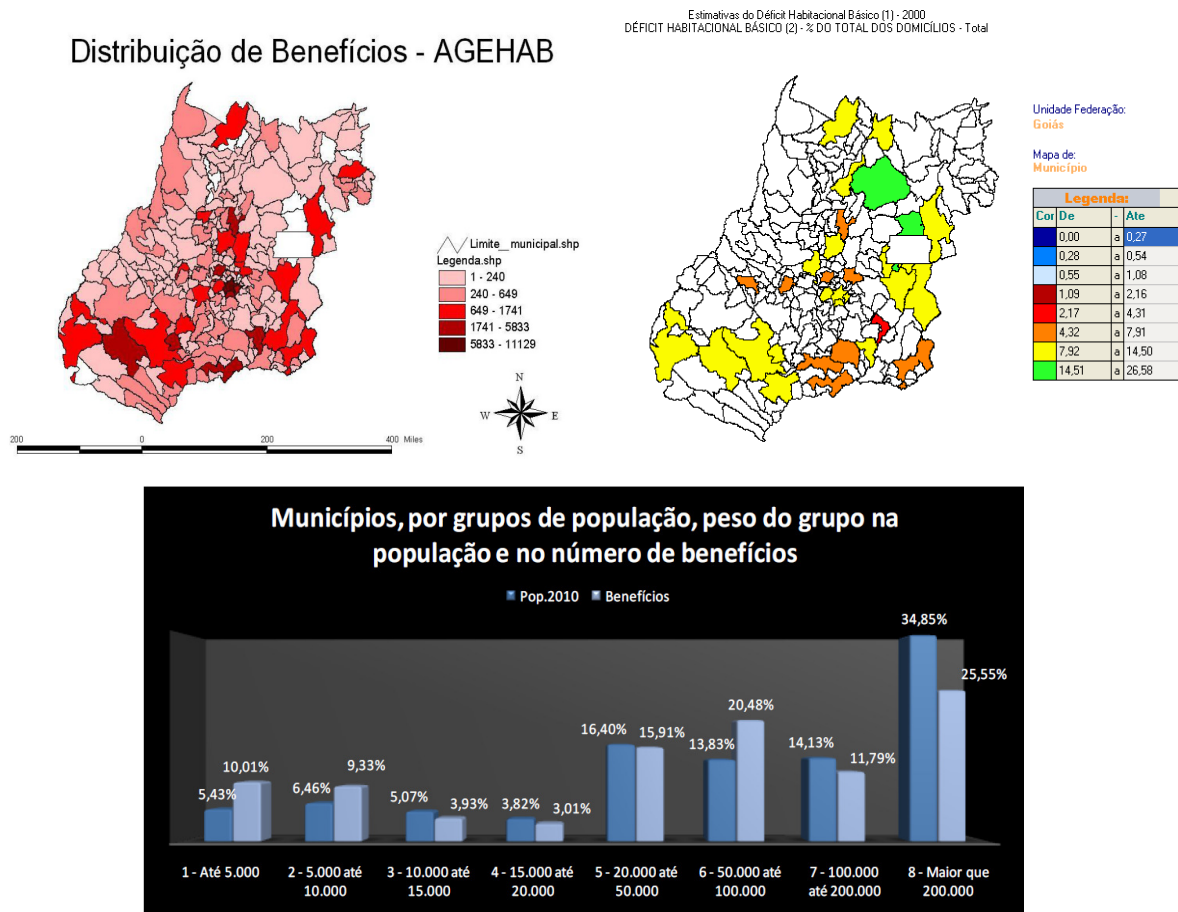


Figura 1 – Distribuição de benefícios, déficit habitacional e população.

Fonte: AGEHAB (2010), FJP (2000).

Esse vazio na atuação do Programa da AGEHAB na região do Entorno do DF poderia ser explicado pelo fato de outra autarquia estadual desenvolver programas urbanos na localidade, incluindo a construção de casas, incumbência delegada a Agência Goiana de Desenvolvimento Regional – AGDR, que desenvolveu projetos habitacionais no âmbito do PAC Habitação, contemplada em 2008 para a construção de 1.970 U.H., em quatro municípios: Cidade Ocidental, Formosa, Planaltina e Santo Antônio do Descoberto. Todavia, mais uma vez evidencia-se a ausência de planejamento habitacional no Estado de Goiás, visto que as duas autarquias estaduais não são concorrentes entre si e não tem exclusividade de ações, devendo ao contrário promover complementaridade e parceria, principalmente considerando a condição de extrema carência desta região do Entorno do DF.

Assim, conforme demonstra os dados, emerge a necessidade premente do planejamento habitacional no Estado de Goiás e nos municípios, visando alcançar maior

eficiência na aplicação e repasse dos recursos disponíveis e diminuição do déficit habitacional. Necessidade ainda maior no atual contexto da política nacional de habitação, em vista da maior oferta de recursos e dos novos Programas Federais, como o *MCMV* e *PAC Habitação*.

Nesse sentido, vários estudos alertam que uma política habitacional superficialmente eficiente, desarticulada do planejamento urbano do território pode gerar graves problemas e conseqüências (Ministério das Cidades, 2005). E, que, para ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado residencial legal precisamos colocar em prática uma política urbana, no âmbito municipal, voltada para fazer cumprir a função social da propriedade urbana e para ampliar o acesso a terra (FERREIRA, 2005).

No contexto regional, ressalta-se ainda que embora a taxa de crescimento demográfico do Brasil tenha declinado, segundo os dados dos Censos 1991 e 2000 o Estado de Goiás apresenta o maior saldo migratório da região Centro-Oeste, e os estudos e projeções do CEDEPLAR indicam expressivamente a região Centro-Oeste com maior saldo migratório do país, projetado para 2000-2020 (dados no Gráfico 1 e Tabela 1).

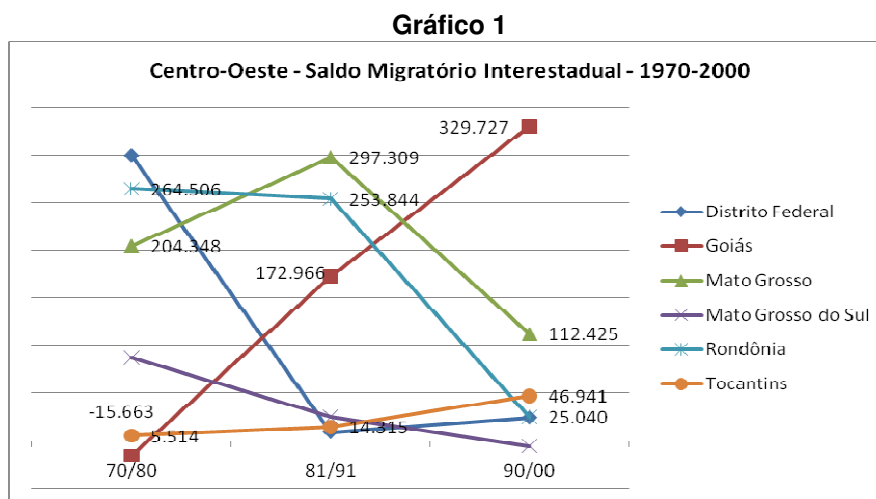


Tabela 1 - Saldos migratórios projetados por região (2000-2020)

Região	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Brasil	0	0	0	0
Norte	67.889	76.552	84.846	92.869
Nordeste	-138.659	-153.890	-164.361	-173.473
Sudeste	-179.788	-186.542	-191.685	-195.878
Sul	26.919	26.262	24.937	23.924
Centro-Oeste	223.639	237.647	246.262	252.559

Fonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2007.

O cenário apresentado mostra que o momento se torna oportuno para os Estados e Municípios dessa Região, se preparar a partir do planejamento, considerando que o setor

habitacional recebe impactos diretos dos processos migratórios. De acordo com Scarlato (1995), a partir dos estudos demográficos, pode-se constatar que no Brasil, a quase totalidade dos movimentos migratórios ocorridos em sua história estiveram relacionados com as condições sócio-econômicas, geralmente essas populações possuem renda muito baixa, ou seja, que impossibilita a sua fixação pela aquisição de moradias. Muitas vezes, a habitação pode-se tornar fator desencadeador de processos migratórios realizados para suprir duas necessidades: uma necessidade humana, ou seja, habitar; e uma necessidade do sistema de produção capitalista, de assegurar a reprodução do proletariado e do exército de reserva.

No caso de Goiás, como atrativos a novos processos migratórios, os dados da geração de riqueza, emprego e renda, mostram o dinamismo econômico do agronegócio em geral, principalmente a produção de soja e cana-de-açúcar, e segmento sucroalcooleiro (Goiás alcançou a posição de 3º produtor nacional de álcool e 5º produtor de açúcar), a indústria extrativa mineral (3º produtor nacional), além da construção civil e indústria manufatureira – principalmente setor alimentício e crescimento da fabricação de automóveis. E para atender a necessidade de escoamento da produção do Estado grandes empreendimentos de logística e infra-estrutura, como as Ferrovias Norte-Sul e Leste-Oeste, evidenciam o Estado de Goiás em posição estratégica, observar Figura 2.



Figura 2 – Ferrovias Norte-Sul e Leste-Oeste
Fonte: VALEC

3 – O processo de elaboração do PEHIS Goiás e o apoio para elaboração dos PMHIS

O uso da metodologia participativa para elaboração do PEHIS de Goiás tem sua gênese no âmbito da elaboração dos Planos Diretores Participativos, onde o Governo do Estado, através da Secretaria das Cidades, Superintendência de Programas Urbanos,

apoiada pelo Ministério das Cidades, desenvolveu uma inusitada experiência de apoio institucional e incentivo a elaboração e/ou revisão dos PDDs municipais – oferecendo apoio técnico e financeiro, ações de capacitação e nivelamento conceitual, por meio do *Programa Cidade pra Gente*.

O programa teve início no ano de 2005, e contabilizou ao final do período de negociações a celebração de convênios de cooperação técnica entre o Governo de Goiás e 98 municípios goianos – quantitativo bastante vultoso uma vez que o Censo 2000/IBGE computava apenas 47 municípios no estado com população acima de 20 mil habitantes, os quais se incluíam na obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor. Num amplo leque de ações, o *Cidade pra Gente* promoveu a constituição de grupos de trabalho comunitários (GTComunitário), preparados por Oficinas de Capacitação (com Gestores e representantes da comunidade) e Oficinas de Nivelamento Conceitual para profissionais da área de planejamento urbano e equipes técnicas das Prefeituras, fornecendo todo o material didático, e disponibilizando equipes de profissionais especializados selecionados via licitação pública nacional para apoiar nos trabalhos.

Como resultado desse processo, no começo do segundo semestre de 2008 já se somavam 53 municípios goianos com seus Planos Diretores Participativos efetivados, tendo sido aprovados por Lei municipal específica, e outros 10 municípios estavam com seus Planos, em fase de aprovação nas Câmaras Municipais e em elaboração (Figura 3).

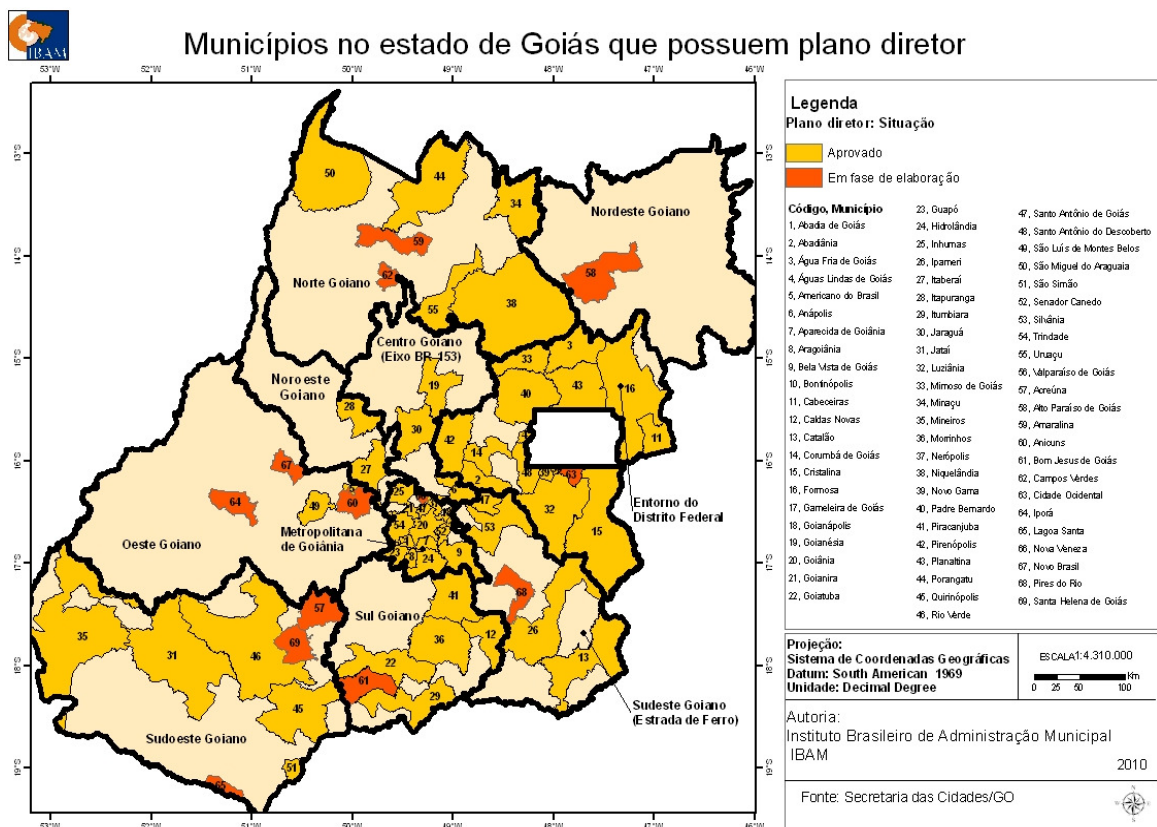


Figura 3 – Municípios que possuem Plano Diretor

O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor é o instrumento para garantir que a função social da propriedade da terra seja cumprida em cada cidade. O conteúdo do Plano de Habitação deve dialogar com o arcabouço jurídico da área habitacional e urbana. Algumas cidades elaboraram ou revisaram seus Planos Diretores delimitando áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), outros municípios não produziram leis dessa natureza ou não demarcaram as áreas destinadas para habitação, nestes casos, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) deverá identificar as áreas aptas para Habitação de Interesse Social, e demais outras situações.

Segundo Bonduki e Rossetto (2009), a experiência de elaboração participativa do PlanHab pode servir de referência para a elaboração dos planos locais. O importante é compreender que o envolvimento e o engajamento da sociedade local, por meio das organizações atuantes na área habitacional e urbana é essencial para garantir a pactuação de estratégias de ação e o comprometimento com as propostas que serão definidas nos Planos.

Daniel (1994) pontua que o compromisso do Governo e de suas equipes técnicas é fundamental para a ativação de práticas participativas:

(...) a democratização do acesso à participação exige uma presença ativa do governo, em particular no campo pedagógico. Assim, é importante permitir aos cidadãos o acesso à informação (...). Tais iniciativas caminham no sentido de se contrapor ao monopólio da informação de que os integrantes do Estado costumam serem portadores.

Paz e Milanesi (2009) tratam da participação e controle social, ressaltando que não se trata de creditar à participação a solução de todos os problemas da sociedade brasileira, mas sim, de entender que ela possibilita a construção de uma nova cultura política, democrática e cidadã, exercício coletivo da cidadania, apontando caminhos e alternativas.

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) recomenda que a elaboração ou revisão do PLHIS seja desenvolvida em três etapas: Proposta Metodológica, Diagnóstico do Setor Habitacional e Estratégias de Ação. Cada etapa deve corresponder a um produto específico e o documento final que consolida o Plano, que deve ser resultado do conjunto desses produtos. Tendo por base, a experiência de elaboração do PlanHab, com a metodologia participativa para elaboração dos planos locais de habitação; a referência do manual sobre planos municipais de habitação e as capacitações via cursos EAD do Ministério das Cidades, foi proposto o aperfeiçoamento da metodologia para elaboração do PEHIS de Goiás.

Nesse sentido, o PEHIS de Goiás orientará, para as próximas décadas, o planejamento de ações no setor habitacional, a partir da elaboração de diagnóstico e das carências nas diversas regiões goianas, estabelecendo as diretrizes, linhas programáticas,

fontes de recursos, metas e indicadores com o objetivo de promover o acesso à moradia digna.

A metodologia de trabalho desenvolvida pela AGEHAB para a elaboração do PEHIS deu maior ênfase a participação integrada do Poder Público (executivo, legislativo e judiciário), sociedade civil organizada, setor empresarial, movimento sociais ligados a habitação de interesse social, universidades, ONGs e entidades sindicais, visando garantir a participação democrática e transparente, considerando as interfaces temáticas que a questão habitacional tem com as demais áreas da gestão.

É importante ressaltar que, simultaneamente às atividades do PEHIS, a AGEHAB desenvolveu o programa de capacitação e apoio institucional aos municípios goianos na elaboração de seus PMHIS. Este trabalho contribuiu para uma leitura e compreensão mais objetiva das necessidades, demandas e oferta nestes municípios.

Ainda sobre a importância de uma ação articulada dos Planos Estaduais e Municipais, principalmente, entre os governos estaduais e municipais, o Guia de Adesão ao SNHIS registra que: “os Governos de Estado têm o importante papel de atuar como articuladores das ações do setor habitacional em seu território e de apoiar o desenvolvimento institucional dos municípios e a capacitação do setor habitacional, especialmente a elaboração dos PLHIS”.

Com o objetivo de capacitar as Prefeituras para pensar a Habitação no contexto das Cidades e para acessar os recursos disponíveis (públicos e privados), a AGEHAB desenvolveu o programa de apoio institucional, pedagógico e de assistência técnica aos municípios goianos, em especial os que integram o Território da Cidadania¹. O arranjo institucional para execução do Programa envolve a AGEHAB (contemplada com recursos do FNHIS em 2008), o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal, o Ministério Público e Prefeituras Municipais, além de entidade de competência didática e pedagógica na capacitação de gestores.

Em janeiro de 2010 a AGEHAB abriu um prazo para as Prefeituras formalizarem o interesse ao apoio para elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS, as quais deveriam encaminhar um formulário com a composição do Grupo de Trabalho Local. Dos 246 municípios do Estado de Goiás, 170 formalizaram o interesse na sua adesão e participação na ação (distribuição dos municípios conforme Figura 4).

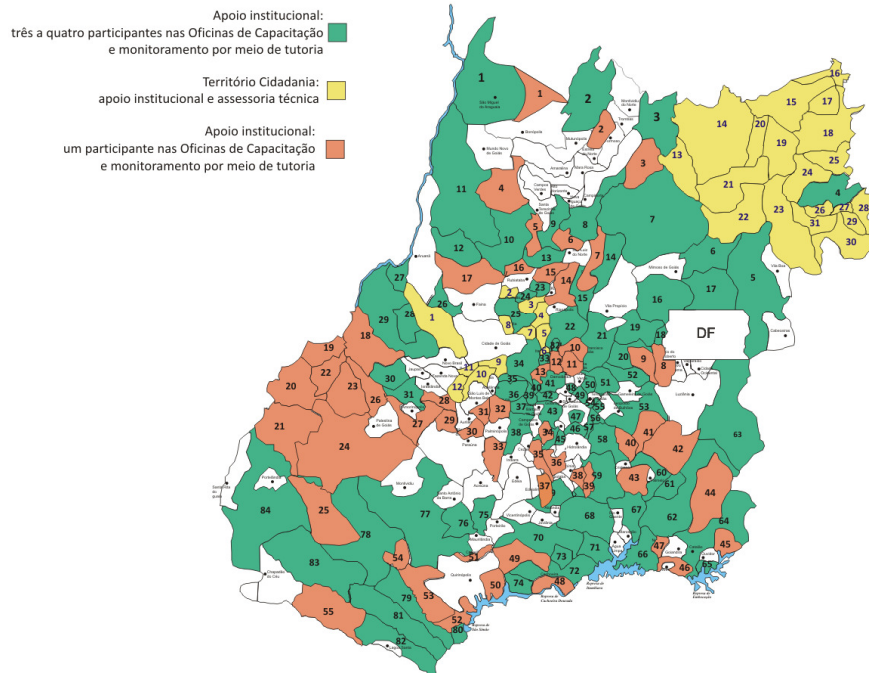


Figura 4 - Municípios conveniados com AGEHAB para elaboração participativa do PMHIS
Fonte: AGEHAB (2010)

Tendo em vista a procura ter sido superior ao esperado, a Presidência da AGEHAB resolveu viabilizar a participação para todos os municípios que manifestassem interesse, mesmo que de forma especial, pois o excedente de municípios participaria das oficinas de capacitação como “ouvintes”, com apenas um representante do município. A diferença entre os grupos consistiu apenas no tipo de participação, que envolve apoio técnico e institucional com tutoria da AGEHAB e acompanhamento do desenvolvimento dos produtos (conforme a Tabela 2).

Tabela 2 - Tipo de participação dos municípios no Plano de Capacitação

Grupo de Municípios	Tipo de Apoio	Participação nas Oficinas	Elaboração do PMHIS
Território da Cidadania	Técnico e institucional	4 integrantes GTL	AGEHAB e Município
Atendimento Pleno	Técnico e institucional	4 integrantes GTL	Município
Participação Especial	Institucional	1 integrante GTL (repres. prefeitura)	Município

Fonte: Elaboração própria.

Para garantir a qualidade do processo de capacitação os municípios foram agrupados em salas de atividades levando-se em consideração as características urbanas, sociais, econômicas e ambientais de cada localidade, possibilitando, assim, o diálogo contextualizado entre os GTL's. E considerando as características diversas dos municípios do Estado, foi feito um agrupamento dos mesmos considerando 13 variáveis² para as quais foram estabelecidos critérios de pontuação, que possibilitaram a partir da classificação dos

municípios a formação de grupos semelhantes: os municípios foram distribuídos em tipologias denominadas Território da Cidadania, Alta Complexidade, Média Complexidade, Baixa Complexidade e suas subdivisões (conforme distribuição na Tabela 3).

Tabela 3 - PEHIS e PMHIS Goiás: Tipologias de municípios

TIPOLOGIA	SALAS	Nº MUNIC
Alta Complexidade	1	9
Média Alta Complexidade (RIDE)	2	13
Média Complexidade (Min./Sulc.)	3	10
Média Complexidade (Min./Sulc.)	4	11
Baixa Complexidade (Min./Sulc.)	6	9
Média Complexidade (RMG e outros)	5	14
Baixa Complexidade (APL)	7	9
Baixa Complexidade	8	11
Baixa Complexidade	9	53
Território da Cidadania	10 e 11	31
TOTAL		170

Fonte: Elaboração própria.

Durante o período para juntada de documentos, houve desistência de municípios classificados para o atendimento pleno, o que possibilitou o remanejamento de municípios do atendimento especial (melhores pontuados). Ficando definido que no início do processo de capacitação ou até a 2ª Oficina, se houvesse uma desistência e/ou desligamento devido ao não cumprimento dos termos dos convênios, esse remanejamento ocorreria. No decorrer do processo, foram remanejados municípios do grupo especial para atendimento pleno, e foi solicitada a inclusão tardia de outros cinco municípios encaixados no grupo especial – totalizando, ao final do processo, 161 municípios goianos participantes (conveniados) nesta ação de apoio à elaboração dos PMHIS.

O arranjo metodológico para elaboração do PEHIS Goiás lançou mão de uma Coordenação Executiva (COE), e dois grupos de trabalho – Grupo de Trabalho Técnico (GTEC) e Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), com atribuições de coordenação, planejamento, programação, execução e acompanhamento das atividades. Para dar apoio às atividades, o processo envolveu uma Assessoria Técnica Contratada (o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM do Rio de Janeiro), um Grupo de Tutores Técnicos, contratados temporariamente pela AGEHAB para atuação na facilitação e mediação durante as oficinas do ciclo de capacitação e na assistência técnica aos municípios dos Territórios da Cidadania (10 facilitadores), e o Grupo de Trabalho Local (GTL) dos municípios (composto por até 4 integrantes), nomeados para receber as capacitações e atuar na elaboração dos PMHIS.

O Plano de Capacitação é estruturado a partir de momentos presenciais com encontro coletivo e momentos de dispersão, realizados na forma de oficinas de capacitação,

onde são repassadas orientações para a mobilização da comunidade, levantamentos em campo e elaboração dos produtos que compõem o PMHIS.

Todas as orientações são sistematizadas em *roteiros* que correspondem a cada etapa de elaboração do Plano, trazendo o passo a passo das atividades a serem desenvolvidas pelos GTL's e os resultados a serem alcançados. Os Roteiros de Trabalho são instrumentos didáticos de apoio ao processo de capacitação, correspondentes às três etapas de elaboração dos PLHIS (anteriormente citadas).

Participam de todas as atividades os integrantes dos GTL's dos municípios e os integrantes da COE, GTI e GTEC designados pela AGEHAB. Cada Oficina é precedida de uma atividade de nivelamento e sucedida de uma atividade de avaliação da equipe estadual. O desenvolvimento técnico de cada etapa sistematicamente debatido com a COE e GTEC busca representar a realidade local e corresponder à capacidade institucional de implementação, bem como, apresentar propostas que correspondam às questões econômicas, sociais, ambientais e culturais das localidades. Ao concluir cada etapa, a equipe de trabalho valida-a junto ao GTI.

As atividades para elaboração do PEHIS e de capacitação seqüenciada para elaboração dos PMHIS foram iniciadas em março/2010, incluindo a realização de seis oficinas de capacitação e seminários regionais, dois seminários gerais, elaboração de estudos, qualificação e assessoria técnica, organizadas em duas etapas de trabalho: a preparatória e a de execução técnica (conforme as Tabelas 4 e 5, seguintes).

Tabela 4 - Etapas de Trabalho para elaboração do PEHIS

ETAPA PREPARATÓRIA	Período de Realização
1 – Seleção de Tutores Técnicos	Jan-fev/2010
2 – Curso de Nivelamento	18, 19 e 20/03/2010
ETAPA DE EXECUÇÃO TÉCNICA	
1 - Proposta Metodológica	
Formulação da Proposta Metodológica	Jan/2010
Oficina Geral com GTI	05/03/2010
2 - Diagnóstico Habitacional	
Análises Iniciais	Mar/2010
Estudos Básicos	Mar-dez/2010
Seminário de Apresentação do Diagnóstico Habitacional Preliminar por Região	25/10/2010
Seminário Geral 1	17/12/2010
Complementação e consolidação do Diagnóstico Habitacional	A realizar (Jan/2011)
3 - Plano de Ação	
Oficina Geral para estruturação do Plano de Ação	A realizar em 21 a 28/02/2011
Desenvolvimento das propostas do plano de ação e Seminário Geral 2	A realizar em 21 a 30/03/2011
Ajustes e consolidação da versão do PEHIS	A realizar em 01 a 29/04/2011

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 5 - Etapas de Trabalho para capacitação dos municípios

ETAPA PREPARATÓRIA	Período de Realização
1 - Planejamento do Programa – Ciclo de Capacitação	01 a 12/03/2010
2 - Curso de Nivelamento	18, 19 e 20/03/2010
ETAPA DE EXECUÇÃO	
Oficina 1: Proposta Metodológica	28 e 29/05/2010
Oficina 2: Diagnóstico Habitacional – Necessidades Habitacionais	29, 30/07 e 01/08/2010
Oficina 3: Diagnóstico Habitacional – Ofertas Habitacionais	27 e 28/08/2010
Oficina 4: Diagnóstico Habitacional – Apresentação do D.H. GTLs	26/10/2010
Oficina 5: Diagnóstico Habitacional – Estrutura Institucional e Capacidade Administrativa	15 e 16/12/2010
Oficina 6: Estratégias de Ação	A realizar em (Jan/2011)

Fonte: Elaboração própria.

Alinhado à Política Nacional de Habitação de Interesse Social, a metodologia participativa para elaboração dos PEHIS de Goiás, além do apoio técnico e institucional para a elaboração dos PMHIS, contempla diversas ações, incluindo: processo de mobilização e orientação às administrações municipais para adesão ao SNHIS; orientações quanto as formas de acessar os recursos do FNHIS para custeio de ações de urbanização de assentamentos precários, provisão de habitação de interesse social, e serviços de assistência técnica com recursos do OGU; apoio jurídico para elaboração do projeto de lei de criação do Fundo e Conselho de Habitação de Interesse Social. Espera-se, assim, que o Plano de Capacitação dê início a um processo pedagógico e prepare os gestores para implementação de seus Planos Municipais, prevendo inclusive a ampliação do investimento em qualificação e uma proposta de ajuste institucional para o planejamento seqüenciado e gestão efetiva das questões habitacionais.

Considerações Finais

Na perspectiva de enfrentar o histórico processo de exclusão que atinge a sociedade, foi iniciado em Goiás em meados de 2009, o processo de Planejamento Habitacional inspirado no processo de elaboração do PlanHab, proposto como instrumento de desenvolvimento social, econômico e urbano, figurando-se como mecanismo estratégico para o enfrentamento do déficit habitacional.

Seguindo orientação do Guia de Adesão ao SNHIS, a metodologia de elaboração dos planos habitacionais de Goiás previu o desenvolvimento de ações articuladas do Plano Estadual e Municipais, além de apoiar o desenvolvimento institucional dos municípios e a capacitação do setor habitacional. O diferencial dessa metodologia é que ela amplia e estrutura a forma de participação, a criação dos Grupos de Trabalho Locais garante o envolvimento das três esferas de governos, entidades de classe, movimentos sociais e sociedade civil, durante todo o processo de capacitação didático-pedagógica, garantindo

uma participação democrática e transparente em todo processo de elaboração dos Planos Locais, e a *posteriori* um maior controle social.

Conforme mostrado, em Goiás o programa habitacional em vigor de 2001 a meados de 2010 – Programa Cheque Moradia – foi marcado pela ausência de um planejamento habitacional do Estado e dos municípios, onde a distribuição dos recursos se dava de forma que os municípios com menor déficit habitacional e menor população receberam mais benefícios habitacionais em detrimento dos municípios mais populosos e com maior incidência do déficit habitacional, comprovando a necessidade premente do planejamento habitacional para que os recursos disponíveis possam ser aplicados e repassados de forma eficiente de modo a impactar e diminuir o déficit habitacional.

As localidades com as maiores carências habitacionais do Estado não foram beneficiadas pelo *Cheque Moradia* – caso do Entorno do Distrito Federal (quatro municípios da região não receberam o benefício nos seus quase 10 anos de existência). Embora outra autarquia estadual – a AGDR – desenvolva programas na área Desenvolvimento Urbano na região, tendo executado projetos habitacionais em quatro municípios locais, *via* contrapartida do PAC Habitação (seleção em 2008), com a construção de 1.970 unidades habitacionais, isso não significaria nem de longe a exclusividade de ações e que esses municípios não pudessem receber de modo complementar o Cheque Moradia de Goiás, tendo em vista suas necessidades extremas.

Ressalta-se ainda que estudos e projeções demográficas (CEDEPLAR/2007) indicam expressivamente a Região Centro-Oeste (e o Estado de Goiás) com maior saldo migratório do país, projetado para 2000-2020, demandando maior ênfase na organização do espaço geográfico, papel que deve ser desempenhado pelo Estado na tentativa de racionalizar e direcionar os fluxos migratórios tendo em vista o planejamento econômico e social.

Nesse sentido, o PEHIS de Goiás orientará, para as próximas décadas, o planejamento de ações no setor habitacional, a partir da elaboração do diagnóstico das carências nas diversas regiões goianas, estabelecendo as diretrizes, linhas programáticas, fontes de recursos, metas e indicadores com o objetivo de promover o acesso à moradia digna universal. Espera-se que o Plano de Capacitação dê início a um processo pedagógico permanente e prepare os gestores locais para implementação de investimentos, qualificação e ajuste institucional para o planejamento seqüenciado e gestão efetiva das questões habitacionais.

A massiva participação dos municípios goianos nesse processo (161 municípios conveniados) vislumbra a possibilidade de engajamento das gestões locais e consolidação de uma estratégia regional para enfrentar o problema da habitação, com capilaridade do planejamento a médio e longo prazos, devendo orientar a adesão dos municípios a uma

política urbana e fundiária inclusiva baseada nos princípios do Estatuto da Cidade – reafirmando os propósitos de articulação entre as estratégias de produção habitacional e de acesso à terra urbana adequada, visando a integração das moradias nas cidades.

Bibliografia

AGEHAB. **Porque você merece: Programa Moradia Digna – Servidores Públicos.** (*folder institucional*). Agência Goiana de Habitação – Agehab. Goiânia, 2010.

AZEVEDO, S. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964/1986): criação, trajetória e extinção do BNH.** Revista de Administração Pública, v.22, n.4. Fundação Getúlio Vargas, out/dez., 1988, pag. 122-170.

BONDUK, N. **Planejamento habitacional no Brasil: dilemas, avanços e perspectivas (SL 19).** XIII ENANPUR – Florianópolis, 25-29 maio de 2009.

_____. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida.** Teoria e Debate, n. 82, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

BONDUK, N.; ROSSETTO, R. **Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.** In: Ministério das Cidades/ Aliança de Cidades/ DENALDI, R. (org.). Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos.** 2ª edição/Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.** Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

_____. Secretaria Nacional de Habitação/CEDEPLAR. **Demanda futura por moradia no Brasil 2003-2023: Uma abordagem demográfica.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

_____. **Curso à distância para elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (EAD-PLHIS),** MCidades/Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2009.

CEM/Cebrap. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano.** Publicação no âmbito do Projeto PNUD/BRA/00/019 - Programa Habitar Brasil-BID. Ministério das Cidades. Brasília, 2007.

DAMIANI, Amélia Luisa. **População e Geografia.** São Paulo: Contexto, 2001.

- DANIEL, C. **Gestão Local e Participação da Sociedade**. In: Participação Popular nos Governos Locais. Revista Polis nº 14. São Paulo: Instituto Polis, 1994.
- FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos**: breve história da propriedade urbana no Brasil, anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.
- FGV/EASP. **20 Experiências de Cidadania e Gestão Pública – Ciclo de Premiação 2004 – Programa Cheque Moradia**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2005.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, **Déficit Habitacional no Brasil – Municípios selecionados e Microrregiões geográficas**. FJP/Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2004.
- IBGE (2000). **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro, IBGE.
- NAKANO, A. K. **Relação entre planos de habitação e planos diretores** (2009) In: BONDUK, N. **Planejamento habitacional no Brasil: dilemas, avanços e perspectivas (SL 19)**. XIII ENANPUR – Florianópolis, 25-29 maio de 2009.
- PAZ, R.D.O.; MILANESI, R. **Participação e controle social**. In: Ministério das Cidades/ Aliança de Cidades/ DENALDI, R. (org.). *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- SCARLATO, Francisco Capuano. População e urbanização Brasileira. In: ROSS, Jurandir L. Sanches. **Geografia do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 381-465.
- VIEIRA, S. (Coord.). **Roteiro para elaboração do PMHIS – Proposta Metodológica – Produto 1**. Equipe GTEC/Agehab: BORGES, E.; LIMA, T.; CAETANO, G.; CUNHA, D.; PAIXÃO, D.; TELES, J.; ROSA, S.; SULINO, L. Apostila – *Primeira Oficina de Capacitação*, 28 e 29 de maio de 2010, Goiânia – GO. Agência Goiana de Habitação – Agehab/Governo de Goiás. Sítio: www.agehab.go.gov.br/PMHIS
- VIEIRA, S. (Coord.). **Roteiro para elaboração do PMHIS – DIAGNÓSTICO HABITACIONAL – Primeiro conteúdo – Produto 2**. Equipe GTEC/Agehab: BORGES, E. M.; LIMA, T.; CAETANO, G.; CUNHA, D.; PAIXÃO, D.; TELES, J.; ROSA, S.; SULINO, L. Apostila – *Segunda Oficina de Capacitação*, 29, 30 de junho e 10 de julho de 2010, Goiânia – GO. Agência Goiana de Habitação – Agehab/Governo de Goiás. Sítio: www.agehab.go.gov.br/PMHIS
- VIEIRA, S. (Coord.). **Roteiro para elaboração do PMHIS – DIAGNÓSTICO HABITACIONAL – Segundo conteúdo – Produto 2**. Equipe GTEC/Agehab: BORGES, E. M.; LIMA, T.; CAETANO, G.; CUNHA, D.; PAIXÃO, D.; TELES, J.; ROSA, S.; SULINO, L. Apostila – *Terceira Oficina de Capacitação*, 27 e 28 de agosto de 2010, Goiânia – GO. Agência Goiana de Habitação – Agehab/Governo de Goiás. Sítio: www.agehab.go.gov.br/PMHIS

Legislação

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

GOIÁS. Lei nº 13.841, de 15 de maio de 2001. Autoriza a concessão de crédito outorgado na operação interna com mercadoria a ser empregada diretamente em unidade habitacional vinculada ao Programa Habitacional Morada Nova.

GOIÁS. Lei nº 14.542, de 30 de setembro de 2003. Autoriza a concessão de crédito outorgado do ICMS, nas operações internas, com mercadorias destinadas a construções vinculadas ao Programa Habitacional Morada Nova e dá outras providências.

¹ Programa de caráter federativo, que tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

² População, déficit habitacional por domicílio, densidade excessiva domicílio, saneamento, receita municipal per capita, RMG e RIDE, Pólo Regional, IDH-M, IDEB, Ferrovia Norte-Sul, Indústrias Sucroalcooleira-Alimentação/Mineradoras/APL's, taxa de crescimento geométrico, índice de pobreza (GINI).