

POLÍTICA, PLANOS E PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL APÓS 2003: AS EXPERIÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Social housing Policy, Plans and Programs after 2003: experiences of the municipalities of the metropolitan region of Salvador

Laila Nazem Mourad (UCSAL)
Camila Brandão Machado (UFBA)
Sofia de Oliveira Souza Reis (UFBA)

Informações do artigo

Recebido em 15/05/2019
Aceito em 30/06/2019

doi>: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2019.n247.p403-423>



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](#).

Como ser citado (modelo ABNT)

MOURAD, Laila Nazem; MACHADO, Camila Brandão.
REIS, Sofia de Oliveira Souza. Política, planos e
programas de habitação social após 2003: as
experiências dos municípios da região metropolitana de
Salvador. *Cadernos do CEAS: Revista Crítica de
Humanidades*, Salvador, n. 247, mai./ago., p. 403-423,
2019. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2019.n247.p403-423>

Resumo

O artigo parte da análise dos desdobramentos da Política Nacional de Habitação (2004) nos municípios da Região Metropolitana de Salvador, para refletir sobre os alcances e limites desta. Nesse sentido, o artigo apresenta as experiências de cada município metropolitano quanto ao planejamento habitacional, os programas habitacionais por esses desenvolvidos e os seus impactos. Assim, depreendeu-se que, com a facilidade para a contratação de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida aliada à escassez de recursos técnicos, tecnológicos e financeiros da maioria das prefeituras e, até mesmo, a ausência de cultura de planejamento, da ruptura na implementação da PNH, além da priorização de produção de novas unidades habitacionais via MCMV por toda região sem qualquer articulação com as políticas urbanas dos municípios.

Palavras-chave: Política Nacional de Habitação. Plano Local de Habitação Social. Programas habitacionais. Programa Minha Casa Minha Vida. Região Metropolitana de Salvador.

Abstract

The article starts with an analysis of the National Housing Policy's (2004) deployment in municipalities of the Metropolitan Region of Salvador in order to reflect on its scopes and limits. In this sense, the article presents the experiences of each municipality regarding housing planning, locally developed housing programs and their impacts. As a result, it's possible to perceive that, all the readiness to implement housing building projects through "Minha Casa Minha Vida" Program, allied to the scarcity of technical, technological and financial resources of most of these city halls and the absence of a "planning culture", there was a disruption in the enforcement of the National Housing Policy, and at the same time a prioritization of producing new housing units via MCMV throughout the region despite any articulations with the urban policies of the municipalities.

Keywords: National Housing Policy. Local Social Housing Plan. Housing programs. Minha Casa Minha Vida Program. Metropolitan Region of Salvador.

Introdução

A retomada, nos anos 2000, do planejamento para atender às reais necessidades habitacionais, concentradas nas famílias de baixa renda, criou expectativas para um enfrentamento efetivo da questão da moradia no Brasil. A incorporação dos ideais da Reforma Urbana foi catalizadora para a recondução da política urbana e habitacional do país

e o Ministério da Cidades, a partir de 2003, deu os primeiros passos para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das demais políticas setoriais - habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano.

De acordo com esses novos direcionamentos, a Política Nacional de Habitação (PNH) não deveria se limitar à produção habitacional, mas garantir a produção de cidades socialmente justas. Desse modo, sua estruturação em 2004 fez parte de uma construção apoiada em programas locais de habitação, com mobilização popular pela aprovação de uma nova legislação e a retomada do planejamento pelas municipalidades, através da adoção de planos municipais de habitação social.

Um de seus marcos é a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005, cuja função é garantir a integração e articulação das políticas habitacionais em conformidade com a Política Nacional de Habitação e fomentar a provisão habitacional de qualidade para a população de baixa renda. Além da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), reivindicação antiga dos movimentos sociais de luta por moradia digna.

Entretanto, a inflexão na política habitacional, a partir de 2009, com a orientação do Governo Federal para a destinação de um grande aporte de recursos financeiros para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que, em relação ao que era destinado ao FNHIS, provocou ruptura na implementação da PNH. Por conseguinte, as prefeituras municipais buscaram a contratação de empreendimentos do PMCMV ao invés da realização do planejamento habitacional do município, se adequando, assim, às exigências do SNHIS.

Ao analisar a questão habitacional após 2003, o presente artigo tem o objetivo de refletir sobre a condução do planejamento habitacional, nesses últimos anos, nos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) considerando fatores como: adesão ao SNHIS e, com isso, a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), produção habitacional pelo PMCMV, ou, no caso de municípios que não avançaram nesta direção, as ações adotadas no atendimento às necessidades habitacionais e o papel dos gestores e técnicos municipais nesse processo.

Nesse sentido, na seção que se segue analisa-se primeiro a situação do planejamento habitacional nesses municípios, refletindo sobre o alcance e os limites da PNH. Em seguida,

apresenta-se os programas desenvolvidos na RMS e faz-se uma reflexão sobre os impactos desses. Por último, apresenta-se algumas considerações acerca dessa problemática¹.

Planejamento Habitacional nos municípios da RMS: Planos e programas de Habitação social

Adesão a PNH e a elaboração dos PLHIS na RMS

Tendo em vista as distintas capacidades institucionais dos municípios brasileiros e que estes são os autores estratégicos para a implementação da PNH, o Ministério das Cidades implementou diversas ações para fortalecer o planejamento habitacional. Estas consistiram em estudos e cursos de capacitação para os técnicos e gestores municipais e estaduais e demais agentes envolvidos no processo. No âmbito de estado da Bahia, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) também tem prestado assistência técnica aos municípios baianos para a adesão ao SNHIS. Sendo essa, uma das atividades estratégicas estabelecidas que tem como objetivo implementar o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLANEHAB).

A SEDUR, através da Superintendência de Habitação, prestou assistência técnica a 160 municípios baianos e realizou ações para a sensibilização em 348 até o ano de 2016 (BAHIA, 2016). Entre estes estão Candeias, São Sebastião do Passé, Simões Filho, São Francisco do Conde, Itaparica, Vera Cruz e Pojuca, municípios que compõe a RMS. O primeiro concluiu o PLHIS em 2016 e os demais estão em processo de elaboração. No entanto, tem sido indicado que as prefeituras elaborem o plano simplificado, o que contraria as diretrizes da PNH, que exige que os municípios pertencentes a regiões metropolitanas façam o plano integral. Essa situação foi identificada nos casos dos municípios de São Francisco do Conde, Pojuca e Simões Filho².

Na Região Metropolitana de Salvador, todos os treze municípios deram início ao processo de adesão ao SNHIS: preencheram o formulário “Termo de Adesão”, criaram os

¹ Este artigo é uma síntese da pesquisa “Planos de Habitação Social na região Metropolitana de Salvador e as transformações no ambiente construído”, desenvolvida no âmbito deste Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da UCSal e financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

² Enquanto integrantes de uma região metropolitana, os municípios analisados na pesquisa devem, segundo a orientação do PNH, elaborar o PLHIS integral, até mesmo nos casos de Madre de Deus e Itaparica, que possuem população inferior a 20 mil habitantes.

Fundos Municipais e os respectivos Conselhos Gestores, com exceção de Madre de Deus que ainda não cumpriu este último. Entretanto, a elaboração dos PLHIS foi realizada por apenas seis dos treze. E, apenas dois municípios encontram-se em situação regular frente ao SNHIS, como pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 1 – Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS

Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (Lei 11.124/2005)					
MUNICÍPIO	SITUAÇÃO*	TERMO ADESÃO**	LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO***	LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO***	PLANO HABITACIONAL***
Camaçari	Pendente	08/01/2008	03/04/2013	27/08/2013	03/04/2013
Candeias	Pendente	02/01/2008	28/12/2007	27/08/2013	
Dias D'Ávila	Pendente	27/07/2007	02/12/2008	26/08/2014	
Itaparica	Pendente	22/06/2007	29/06/2012	08/04/2015	29/06/2012
Lauro de Freitas	Regular	27/12/2006	27/03/2008	27/03/2008	28/01/2014
Madre de Deus	Pendente	14/05/2008		11/11/2010	
Mata de São João	Pendente	27/12/2006	15/06/2015	01/02/2011	15/08/2011
Pojuca	Pendente	18/06/2007	22/12/2008	15/06/2015	
Salvador	Regular	27/12/2006	27/02/2007	27/02/2007	29/04/2008
São Francisco do Conde	Pendente	22/06/2007	06/07/2011	30/07/2013	
São Sebastião do Passé	Pendente	28/12/2006	06/07/2010	27/10/2008	
Simões Filho	Pendente	14/06/2007	31/08/2011	08/05/2012	
Vera Cruz	Pendente	04/09/2007	29/04/2008	15/04/2011	

* Estar REGULAR, significa que o ente cumpriu as exigências do SNHIS até o momento e pode receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos.
Estar PENDENTE, impede o ente de receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos.

** As datas existentes na coluna TERMO DE ADESÃO, correspondem a data de publicação dos Termos de Adesão ao SNHIS dos entes federados no Diário Oficial da União.

*** As datas existentes nas colunas LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO, LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO e PLANO HABITACIONAL, correspondem as datas de entrega dos referidos documentos à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

Obs.: Os campos não preenchidos indicam que o ente federado não aderiu ao SNHIS ou não entregou o documento correspondente à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

Fonte: Ministério das Cidades, 2016. Elaboração: Grupo de pesquisa Desenvolvimento Municipal – UCSAL, 2016.

Considerando que a maior parte dos municípios não elaboraram o PLHIS (Quadro 2), optou-se por visitar todos os municípios da RMS e entrevistar gestores municipais e/ou responsáveis pelo setor de habitação a fim de identificar os elementos que, possivelmente, orientam o planejamento neste segmento. No caso dos municípios que elaboraram o PLHIS – Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Mata de São João, Itaparica e Candeias – foi feita também uma leitura dos planos e seus principais programas de provisão habitacional.

Quadro 2 – Situação do município quanto a conclusão do PLHIS em 2016

Município	Ano de conclusão	Município	Ano de conclusão
Salvador	2008	São Sebastião do Passé	-
Mata de São João	2011	Dias d'Ávila	-
Itaparica	2012 (em revisão)	Pojuca	(em elaboração)
Camaçari	2013	São Francisco do Conde	(em elaboração)
Lauro de Freitas	2014	Madre de Deus	-
Candeias	2016	Vera Cruz	(em elaboração)
Simões Filho	(em elaboração)		

Fonte: Elaboração pelo Grupo de pesquisa Desenvolvimento Municipal – UCSAL, 2016.

Diante desse panorama, entender as questões que levaram a maioria dos municípios da RMS a não realizar o PLHIS tornou-se também uma meta da pesquisa. Nesse sentido, as entrevistas realizadas com os gestores públicos contribuíram para a identificação e análise de tais questões, além do modo como se dá, caso ocorra, o planejamento e o atendimento às necessidades habitacionais da população de baixa renda nos municípios que não elaboraram o plano de habitação.

Já nos municípios que elaboraram o PLHIS, as entrevistas ocorreram de modo a compreender a aderência do plano de habitação dentro do processo de planejamento urbano e conhecer os programas habitacionais que foram e estavam sendo executados. Obviamente, isso contribuiu para uma avaliação dos resultados dos programas de habitação social desenvolvidos e, por outro, uma reflexão sobre a efetividade dos planos locais de habitação de interesse social nos municípios estudados.

De modo geral, infere-se na RMS que, enquanto o Governo Federal aplicava esforços para a implementação da PNH, os municípios iniciaram o processo de adesão ao SNHIS, quando, a partir de 2009, há um novo direcionamento em nível Federal, poucos são os municípios que buscaram superar os desafios de realizar um planejamento habitacional,

sobretudo, o de elaborar o PLHIS. Neste sentido, Cardoso, Mello e Jeanisch (2015) afirmam que, o modo como foi estruturado o PMCMV, rompe com o que era proposto pelo Sistema Nacional de Habitação e pelo Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) e elimina qualquer papel relevante de atuação para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), ao estabelecer um desenho institucional que garantisse maior volume e agilidade para a produção de novas unidades habitacionais.

Em campo, verificou-se a ausência de cultura de planejamento, observada na realização de ações para solução dos problemas habitacionais cumulativos em detrimento da formulação de estratégias para responder à demanda, inclusive a futura; a instabilidade e/ou ausência de estrutura institucional consistente para tratar da habitação; a desarticulação entre as frentes de atuação dos diversos órgãos municipais (habitação, meio ambiente, saneamento, mobilidade, etc.); além da falta de registro ou memória sobre as ações realizadas em gestões municipais anteriores. Também, ouviu-se de muitos técnicos a justificativa da insuficiência de corpo técnico capacitado e a escassez de recursos financeiros e tecnológicos para a não elaboração do PLHIS.

No município de Dias D'Ávila não há um departamento responsável pela habitação – embora o site indique a existência de uma Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária (SEHAR) – e os assuntos referentes a este setor são encaminhados à Gerência de Ordenamento e Gestão do Uso do Solo (GEOGS), que lida principalmente com os assuntos relacionados à fiscalização do uso do solo no município. Entre os anos 2000 e 2016 não há indícios da realização de planejamento ou programas habitacionais pelo município. As informações disponíveis sobre o assunto são escassas e os funcionários não demonstram qualquer conhecimento acerca dos programas que têm sido implementados, com exceção do PMCMV.

Já o município de São Sebastião do Passé, frente às exigências do SNHIS, encontra-se em situação de pendência por ainda não ter elaborado o plano de habitação. Apesar de tal fato demonstrar uma intenção em aderir ao SNHIS, alguns fatores nos levaram a inferir que questões políticas e técnicas influenciaram na não concretização do plano. Primeiramente, pode-se depreender que se tem a execução de ações pontuais para a resoluções de problemas ocasionais, considerando a ausência histórica de ações municipais para responder às demandas habitacionais, o que demonstra que não se comprehende a necessidade de um planejamento habitacional. Além disso, fatores relacionados à escassez de recursos, quadro

técnico insuficiente e carência de equipamentos diversos foram apontados como justificativas para a não elaboração do plano. As informações concedidas pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Econômico do município indicam que houve a implementação de apenas dois programas de habitação social ao longo do período avaliado. Ambos, programas do Governo Federal: o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Quanto ao município de Madre de Deus, que também não elaborou o PLHIS, os técnicos entrevistados alegaram desconhecê-lo instrumento. Também não há nenhum órgão ou setor do município que se dedique especificamente à questão habitacional, papel que é conduzido entre a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e o Departamento de Obras, vinculado à Secretaria de Infraestrutura (SEINF). Infere-se que a gestão municipal atua realizando a execução de intervenções que acontecem em caráter pontual e a partir do surgimento de demandas específicas da população, fora de um processo de planejamento habitacional. Regularização fundiária, melhorias habitacionais, projetos de urbanização e um conjunto habitacional foram algumas das ações identificadas em visita à campo. Diferente dos demais municípios estudados, em Madre de Deus a produção habitacional não é a principal prática no setor de habitação. Há uma limitação de crescimento territorial do município, por ser uma ilha cuja porção de terra já foi quase que completamente ocupada, submetida a uma delimitação de gabarito de até três pavimentos e ter 60% de seu território dominado pela atividade industrial. Estes fatores categorizam Madre de Deus como um município adensado cuja possibilidade de expansão horizontal é inviável, tornando a verticalização inevitável. Portanto, o planejamento habitacional é um grande desafio à gestão municipal no sentido de orientar essas ações para o ordenamento do território.

Por outro lado, verificou-se que nos municípios que elaboraram os planos, principalmente, os que o fizeram por meio de consultoria, falta a aderência deste na gestão do município, isto se evidencia com a não apropriação pelos técnicos e/ou gestores e o planejamento acontece de forma isolada às diretrizes propostas, caso de Camaçari, Mata de São João e Lauro de Freitas.

A despeito de Lauro de Freitas estar em situação regular frente às exigências do SNHIS, logo, estando com o PLHIS devidamente aprovado, tal instrumento não teve aderência. Percebe-se que, para além do solapamento que o PMCMV provocou no planejamento habitacional nos municípios de modo geral, à pouca aderência do PLHIS Lauro

de Freitas soma-se à transição entre as gestões municipais e, consequentemente, da rotatividade dos técnicos. O plano foi concluído ao final da gestão da municipal que o iniciou e os técnicos que passaram a atuar na pasta da habitação na gestão seguinte não eram os mesmos que participaram da sua elaboração. Ainda que nas últimas três gestões tenha se dado peso na estrutura administrativa à questão da habitação, infere-se que há uma ausência de planejamento habitacional, fator ratificado ao levantar os programas, projetos e ações para o setor realizadas no município nos últimos anos. Ao longo dos anos de 2000 e 2016, o município implementou poucos programas de habitação social, os quais, em sua maioria, desenvolvidos com recursos oriundos do Governo Federal.

O município de Mata de São João enfrentou problemas para a aprovação de seu o plano e, até então, a situação não foi resolvida. Entretanto, avaliando os possíveis resultados do processo de sua elaboração, chegou-se a algumas reflexões. Primeiramente, pode-se inferir que não houve apropriação do conteúdo pelos técnicos da secretaria responsável pelo plano, tampouco de outras secretarias. Verificou-se também que, durante o processo de elaboração e discussão do plano, a articulação entre a entidade que prestou consultoria e os técnicos municipais foi mínima. Além disso, o acompanhamento do processo pelo órgão se deu essencialmente por uma servidora que não faz mais parte do quadro técnico do município, o que representa mais uma possível ruptura nesta frágil relação. Observa-se que o plano de habitação é encarado como de pouca relevância enquanto instrumento de planejamento dentro do órgão municipal no qual foi gestado – fato que se evidenciou a partir do discurso do Secretário. Acredita-se que isso não se justifica pelo argumento de o PLHIS ainda não ter sido aprovado pela CAIXA, mas pelas mudanças na condução da Política Nacional de Habitação, pela implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, pela falta de planejamento e, principalmente, pelo fato de Mata de São João ter grandes expectativas sobre um desenvolvimento econômico através do turismo em seu litoral.

Em Camaçari, as intervenções habitacionais promovidas pela prefeitura englobam programas de urbanização e infraestrutura, regularização fundiária e melhorias habitacionais, além da produção de novas unidades através do PMCMV. Identificou-se que o modelo de gestão do município parece adotar uma estratégia de aproveitamento de recursos de diversos programas para a complementação de outros, principalmente entre os eixos de habitação e meio ambiente. O exemplo mais claro desta prática está no Programa Municipal de Urbanização Integrada do Rio Camaçari, financiado com recursos do PAC – Operações

Conjugadas (PAC e PMCMV), assinado em 2011, que propõe a recuperação ambiental do leito do rio em 18 trechos do município cujos recursos foram aproveitados para a conclusão da urbanização dos assentamentos precários do programa do Habitar Brasil Bid. Por outro lado, observou-se que, embora haja uma preocupação com a realização de projetos de urbanização, não se valoriza a criação de áreas de convivência, tendo em vista que é uma cidade pouco arborizada e há uma insuficiência de espaços públicos, tanto em termos de quantidade quanto de qualidade. Ao mesmo tempo que é importante destacar que há um planejamento no município, que inclusive articula habitação e meio ambiente, este acontece de forma desvincilhada do PLHIS.

Em contrapartida, há o caso do município de Candeias, onde a própria equipe da Secretaria Municipal de Habitação, superando a ausência de recursos tecnológicos, limitações técnicas e financeiras, elaborou o PLHIS. Sendo assim, esse município, dentre todos os outros da RMS, se destaca por seu gestor e sua equipe técnica acreditarem na importância deste instrumento para planejamento habitacional. Vale ressaltar que a falta de recursos do município mobilizou o Secretário a entrar em contato com o Governo do Estado, em busca de apoio. Desse modo, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia (SEDUR), através da Superintendência de Habitação, passou a orientar a Prefeitura de Candeias a fim de possibilitar o desenvolvimento do Plano. A partir da orientação da SEDUR, monta-se enfim um Grupo de Trabalho multidisciplinar, composto por membros da própria prefeitura. O PLHIS foi finalizado em 2016.

Já Salvador, de forma pioneira, definiu a Política Municipal de Habitação em 2008, regulamentou o Fundo Municipal de Habitação e Conselho Gestor em 2006, e elaborou seu Plano Local de Habitação em 2008, antes mesmo da realização dos planos nacional e estadual. A sua Política de Habitação de Interesse Social foi definida no bojo das discussões de revisão da lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município, sancionada em 2008, o que resultou na inserção de um capítulo específico tratando da habitação social na referida lei. O Plano Municipal de Habitação de Salvador teve a consultoria do Instituto Via Pública, sob a coordenação geral de Nabil Bonduki. Esse estabeleceu metas de longo e médio prazo, a serem alcançadas até o ano de 2025, estimou-se através dos diagnósticos a inadequação de 451 mil domicílios e a demanda de construção de 275 novas unidades habitacionais para atender à população com faixa de renda de até 5 salários mínimos. Tendo em vista que a conclusão do plano de Salvador em 2008 ainda se deu concomitantemente ao

processo de mudança na condução da Política Urbana brasileira, havia poucas chances para a efetividade desse planejamento. Adaptando-se a essa nova conjuntura, os programas propostos pelo plano de habitação que, do modo como estava definido, visavam à promoção dos direitos à moradia digna e à cidade e estavam articulados às diretrizes da PNH, foram redesenhados. Destaca-se, então, que as ações implementadas em Salvador após 2008 foram orientadas pelo panorama das necessidades habitacionais. Isso se deve principalmente ao contato com o plano e os dados produzidos pelos técnicos do município a respeito das condições habitacionais na cidade, ainda que os programas tenham se estabelecido de acordo com outros princípios. Por conseguinte, após 2008 a produção de novas unidades habitacionais foi realizada unicamente pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, além desse programa, são executados os programas Casa Legal, para a regularização fundiária, e o Morar Melhor, de melhorias habitacionais.

Dentre essa diversidade de situações verificada nos municípios, existe os municípios que, sensibilizados pela SEDUR, encontram-se em processo de capacitação para elaboração do PLHIS. Como os, já mencionados, casos de Pojuca, Simões Filho, São Francisco do Conde, Itaparica e Vera Cruz. Ainda assim, é importante ressaltar que cada município possui sua particularidade.

A Prefeitura de São Francisco do Conde está elaborando o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS no formato simplificado. Infere-se que a Prefeitura ainda não havia sentido necessidade de elaborar um PLHIS por não depender diretamente do repasse da União para implantar os programas, que são predominantemente realizados com recursos próprios do município, que conta também com os *royalties* oriundos da extração de petróleo na região. Os programas em vigência são o Programa Sonho Meu, Minha Casa de Verdade - produção de unidades habitacionais, o Programa Meu Lar – regularização fundiária, o Programa Tá Rebocado e Pintado – melhorias habitacionais e o Programa Banheiro Legal – melhorias sanitárias. Embora existam ações pela promoção de moradia digna para a população, algumas críticas referentes à implementação desses programas merecem ser apontadas. No Programa Sonho Meu, de proposta similar ao PMCMV, há uma melhoria no padrão construtivo e tamanho da área construída das unidades, contudo não consegue superar um dos maiores problemas dos programas de produção de habitação no Brasil, a localização escolhida para construção dos conjuntos habitacionais. Assim como no PMCMV, os empreendimentos estão, em sua maioria, situados em áreas afastadas do centro da

cidade, onde a oferta de serviços e o acesso a bens de consumo são escassos. Isso acontece mesmo quando existe a possibilidade de novas ocupações próximas às centralidades. Inclusive, ao lado do único e mal inserido empreendimento do PMCMV do município, está localizado um conjunto habitacional do programa Sonho Meu.

O município de Pojuca encontra-se em situação de pendência por ainda não ter elaborado o plano de habitação. Nesse sentido, a SEDUR, que vem oferecendo suporte na capacitação dos técnicos e orientação sobre os procedimentos adotados, orientou à elaboração do PLHIS Simplificado, sendo elaborado pelo próprio corpo técnico da Prefeitura, bem como o Plano de Saneamento, que já está em andamento através do Departamento de Obras. Na Prefeitura Municipal de Pojuca não existe uma secretaria que trate em específico da questão habitacional, tarefa dividida entre o Departamento de Obras e o Departamento de Desenvolvimento e Ação Social. O primeiro desempenha atividades de caráter mais técnico, no âmbito do acompanhamento das obras, enquanto o segundo fica responsável por orientar a população a respeito dos programas, como realizar inscrições, levantamentos do cadastro social, etc. Em termos de programas de habitação, há em Pojuca algumas intervenções, recentemente, iniciou-se a construção de 1.289 unidades habitacionais através do PMCMV na localidade de Los Angeles. Além destas, há também as intervenções no Corujão, Pojuca 2 e Palmeiras, áreas de ocupação mais precárias no município.

O Plano Local de Habitação do município de Simões Filho está em fase de elaboração pelos próprios técnicos do município, que tem o já destacado o apoio da SEDUR. No entanto, a orientação é que o município adote a versão simplificada do PLHIS. A despeito de em sua estrutura de gestão haver a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), esta não reflete as próprias competências e acaba se limitando a execução do PMCMV. Haja vista que é a Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN) que está à frente do desenvolvimento do Programa de Regularização Fundiária, e a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINFRA) na realização de algumas obras pontuais de infraestrutura e a SEDES no apoio ao PMCMV junto às famílias selecionadas. O fato em destaque para o município de Simões Filho é a falta de articulação entre as intervenções, que vem ocorrendo de maneira fragmentada, denunciando uma ausência de planejamento. Além disso, houve uma dificuldade na obtenção de informações sobre a questão habitacional durante a visita ao município, o secretário não tinha conhecimento a respeito das políticas, programas, do PLHIS em curso, ou mesmo sobre o que foi desenvolvido nas gestões anteriores.

Por último, vale salientar a experiência dos casos de Itaparica e Vera Cruz, onde ambos os municípios vivenciam um processo de revisão de seus planos diretores, a construção do Plano Urbanístico Integrado e os Planos de Habitação (revisão no caso do município de Itaparica), Saneamento e Mobilidade por conta da possível construção da Ponte Salvador – Ilha Itaparica. Entretanto, é relevante pontuar que esse processo de construção e revisão dos instrumentos urbanísticos não tem se dado de modo participativo e democrático.

Nesse sentido, Marli Carrara³ descreveu alguns dos obstáculos enfrentados para se alcançar um planejamento que seja de fato participativo. Em primeiro lugar, denuncia que a participação popular nos processos de planejamento tem ocorrido de forma superficial para cumprimento de exigências dos contratos entre as prefeituras e as consultorias, desconsiderando a real importância da participação da população nos processos de decisão. Na maior parte dos casos, a população é convidada durante a etapa de diagnóstico, onde presta um papel de coadjuvante não sendo nem mesmo consultada sobre a situação habitacional que vivencia. Na prática, o processo envolve oficinas e audiências onde a prefeitura apresenta dados já determinados, com fonte em pesquisas e levantamentos institucionais, acerca das condições de habitação nos municípios, sem que se dê previamente condições para que a população se forme a respeito dos procedimentos e termos técnicos utilizados.

Marli Carrara, ao caracterizar o modo como se dá, geralmente, os processos participativos no Brasil, contribui para a explicação do que foi o processo de revisão dos planos diretores de Itaparica e Vera Cruz e a elaboração do Plano Urbano Intermunicipal (PUI).

Ademais, a partir das reuniões com os técnicos municipais, depreendeu-se que não há uma memória das atividades implementadas nos municípios da RMS, devido às mudanças

³ Essa discussão foi realizada no “Seminário Internacional Planos Locais de Habitação: direito à moradia, planejamento e desenvolvimento municipal”, organizado pelo grupo de pesquisa Desenvolvimento Municipal do PPTDS/UCSal, nos dias 13 e 14 de outubro de 2016. Estiveram presentes Marli Carrara, representante da União Nacional de Moradia Popular; João Pereira, da Federação das Associações de Bairros de Salvador (FABS); e Gregório Motta Gould, representante do Movimento de Luta dos Bairros, Vilas e Favelas (MLB). A importância de trazer representantes dos movimentos sociais reside na necessidade de ampliar o debate pelo ponto de vista da sociedade civil organizada a respeito da trajetória de luta pelo direito à moradia no Brasil. O debate abordou o papel dos movimentos nas conquistas pela consolidação da política urbana e habitacional no país, seus desdobramentos ao longo dos anos seguintes e perspectivas frente à atual conjuntura política nacional.

do corpo técnico e da estrutura organizacional a cada nova gestão municipal, a exceção da metrópole. A esta dificuldade agrega-se a pífia produção acadêmica sobre os demais municípios, tendo sido possível levantar poucos artigos e outros trabalhos sobre o tema da habitação.

Programas habitacionais implementados na RMS entre os anos de 2000 e 2016

Os programas implementados nos municípios da RMS, ao longo dos anos 2000, são de variadas tipologias: produção habitacional, urbanização de assentamentos precários, melhorias habitacionais e regularização fundiária. Ressalta-se, no entanto, a inexistência de programas de aluguel social.

Quadro 3 – Síntese das tipologias de programas e municípios atendidos, entre 2000 e 2016⁴.

PROGRAMA	TIPOLOGIA	MUNICÍPIOS ATENDIDOS
Viver Melhor I E II	Produção Habitacional, Urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária	Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Itaparica e Candeias
Revitalização De Centros Históricos	Melhorias habitacionais e Regularização Fundiária	Salvador
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Produção Habitacional	Salvador, Mata de São João e São Sebastião do Passé
Habitar Brasil/BID	Produção Habitacional, Urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária	Salvador, Camaçari
Casa da Gente	Produção Habitacional, Urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária	Salvador
Minha Casa, Minha Vida	Produção Habitacional	EXCETO Madre de Deus, Itaparica e Vera Cruz
SONHO MEU	Produção Habitacional	São Francisco do Conde
MEU LAR	Regularização Fundiária	São Francisco do Conde
TÁ REBOCADO E PINTADO	Melhorias habitacionais	São Francisco do Conde
BANHEIRO LEGAL	Melhorias habitacionais	São Francisco do Conde
TITULAR	Regularização Fundiária	Lauro de Freitas
Urbanização de Assentamentos Precários	Urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária	Camaçari

⁴ Os programas aqui elencados foram identificados a partir de literatura preexistente e relatos dos técnicos. No entanto, é importante destacar que há a possibilidade de programas não terem sido identificados durante a pesquisa.

Programa de Produção de Unidades Habitacionais Novas	Produção Habitacional	Salvador
Programa de Urbanização de Assentamentos Precários	Urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária	Salvador
Programa de Regularização Fundiária das Áreas Ocupadas	Regularização Fundiária	Salvador
Programa de Requalificação de Edificações de Cortiço e Moradias Coletivas	Melhorias habitacionais	Salvador
Programa de Melhoria das Condições de Habitabilidade	Melhorias habitacionais	Salvador

Fonte: Elaborado pelo Grupo de pesquisa Desenvolvimento Municipal – UCSAL, 2016.

Verificou-se que poucos são os municípios que desenvolveram programas com recursos técnicos e financeiros próprios. A justificativa apresentada é a mesma atribuída à não adesão ao SNHIS: a falta de recursos técnicos e financeiros. Em contraste, o município de Salvador se destaca pela promoção de diversificada tipologia de programas. Da mesma forma, São Francisco do Conde, que a partir de 2009 vem executando quatro tipos de programas de HIS, por conta de sua autonomia financeira.

Além disso, constata-se uma concentração de intervenções dos programas estaduais em Salvador, tanto do já extinto Viver Melhor, quanto do atual programa Casa da Gente, em contraste às pontuais obras nos demais municípios da RMS. Ainda que a capital baiana acabe por concentrar as necessidades habitacionais, quantitativas e qualitativas, nas faixas mais baixas de renda da população, os demais municípios possuem, em escala menor, os mesmos problemas, entretanto, têm uma capacidade muito menor de resolução destes.

Ademais, a partir de 2009, em quase todos os municípios, com exceção de Madre de Deus, Itaparica e Vera Cruz, o programa Minha Casa, Minha Vida foi adotado como principal ou até mesmo como a única forma de enfrentamento ao problema habitacional. Verificou-se que nesses municípios há uma priorização da produção de conjuntos pelo MCMV, sendo que esta, muitas vezes, se sobrepõe tanto ao planejamento habitacional quanto à política urbana municipal. O que corrobora com a afirmação de Bonduki (2013, p.37) de que o PLHIS, “do ponto de vista da política nacional, virou mais um instrumento formal para legalização da adesão do município aos SNHIS, perdendo seu papel de instrumento efetivo de planejamento para o equacionamento das necessidades habitacionais do país”.

Além disso, o enfrentamento aos problemas habitacionais restrito a produção do PMCMV representa, como afirma Maricato (2014, p. 52, alterações nossas), à

Perd[a] [d]a possibilidade da mudança que deveria instituir um novo paradigma sobre o universo urbano na sociedade brasileira. Perdeu-se a possibilidade de uma proposta original (sinônimo de peculiar, singular, diferente, incomum, extraordinária), que dialogasse com a experiência vivida pela grande maioria dos moradores das cidades.

Embora o objetivo da pesquisa não tenha sido analisar os conjuntos do programa MCMV, foi possível constatar nos municípios da RMS alguns dos pontos elencados por Rolnik *et al* (2015), ao analisar o programa MCMV no estado de São Paulo, sendo estes: habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; segurança da posse; custo acessível; e acessibilidade.

São questões que permeiam o modelo do Programa como um todo e foram vistos em todos os conjuntos visitados durante a pesquisa: o padrão dos apartamentos do MCMV não oferece diversidade de composição, sendo o mais comum encontrar apartamentos do mesmo modelo em todo o conjunto: sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios, ignorando as possíveis transformações que uma família possa vivenciar ao longo do tempo; o acesso a bens e serviços é um problema⁵, já que muitos conjuntos têm dimensões que superam a capacidade da oferta existente; padronização dos conjuntos, de forma a garantir a redução de custos, e sua reprodução em escala nacional, desconsiderando as necessidades específicas e as diversidades culturais de cada território; e, inadequação à multifuncionalidade da moradia (Figuras 1 a 4).

⁵ As queixas mais recorrentes estão relacionadas a transporte, acessibilidade, comércio, emprego, escolas e postos de saúde. Algumas das consequências são o aumento das despesas das famílias, que precisam enfrentar deslocamentos longos e caros diariamente.

Figura 1 – Residencial Coração de Maria, Salvador-Ba



Figura 2 – Conjunto Alto da Bela Vista, Candeias-Ba



Figura 3 – Residencial Vista Bella, Mata de São João-Ba.



Figura 4 – Residencial São Francisco, São Francisco do Conde-Ba.



Fonte: figuras 1 a 4: Grupo de pesquisa Desenvolvimento Municipal/UCSal, 2016.

Os conjuntos nos municípios da RMS acabam por responder a uma demanda dos mercados de construção civil e de terras antes de serem resposta ao déficit habitacional, fato que se comprova ao constatar que em Camaçari, Dias d'Ávila e Simões Filho, a produção do MCMV é superior ao déficit (Quadro 4). Além disso, há inúmeros relatos de casos em que são as próprias empreiteiras que levam à prefeitura as propostas de empreendimentos, muitas vezes com localização e projeto já definidos.

Quadro 4 – Produção do PMCMV/FAR x Déficit Habitacional (2010)

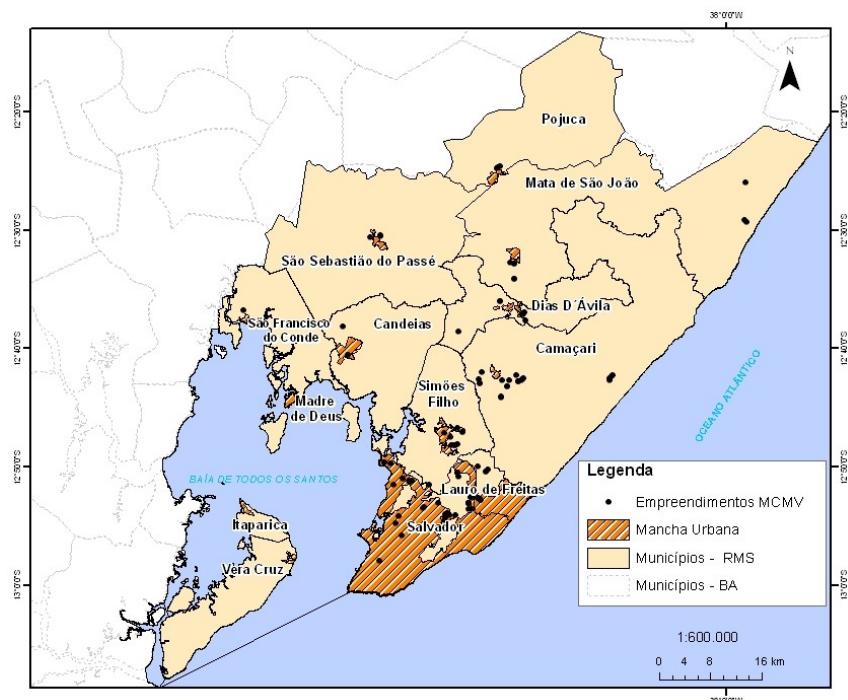
MUNICÍPIOS DA RMS	UNIDADES HABITACIONAIS ⁶	DÉFICIT HABITACIONAL (FJP, 2010)
Salvador	17.887	106.415
Camaçari	12.114	10.665
Lauro de Freitas	4.403	6.371
Mata de São João	2.231	1.475
Simões Filho	4.206	4.045
Candeias	1.380	2.259
Vera Cruz	-	1.619
Dias D'Ávila	3.945	2.259
São Francisco do Conde	320	1.511
Itaparica	-	815
São Sebastião do Passé	956	1.667
Madre de Deus	-	1.113
Pojuca	1.268	1.558
Total RMS	48.710	-

Fonte: SEDUR, 2016.

Por conseguinte, estes conjuntos estão localizados, em sua grande maioria, nas periferias das cidades, geralmente em áreas de péssima inserção urbana, característica verificada nos empreendimentos do Programa em todo o Brasil, como é apontado nos estudos de Amore, Shimbo e Rufino (2015) e Cardoso (2013).

⁶ Unidades entregues até 2016 e com previsão de entrega em 2017.

Figura 5 – Localização da produção do PMCMV/FAR na RMS.



Fonte: SEDUR. Elaborado pelo Grupo de pesquisa Desenvolvimento Municipal/UCSal, 2016.

No entanto, Marli Carrara discutiu a posição de técnicos e estudiosos sobre o programa MCMV ao atribuir o termo má inserção urbana aos conjuntos, o que na maioria das vezes diz respeito à sua distância com relação ao centro da cidade. "Mas o que é estar inserido na cidade? Estar longe do centro significa má inserção?" (CARRARA, 2016). Para ilustrar a questão, Carrara trouxe o exemplo da Cidade de Tiradentes, que está localizada na periferia de São Paulo e não está mal inserida do ponto de vista da infraestrutura urbana ao ser bem servida de equipamentos, transporte e serviços, independente do fato de estar longe do centro.

Defende que existem muitas particularidades envolvidas na questão da moradia, que se relacionam também à construção subjetiva do lugar em que se vive. Carraca destaca que existem múltiplas possibilidades de solução para o mesmo problema e que as particularidades devem ser consideradas na adoção dessas medidas. Concordando com Marli Carrara, José Pereira – representante da FABS – comenta que, por outro lado, as populações que desejam habitar o centro tem travado muitas disputas pela sua permanência. Dentre as grandes ameaças, destacam-se os programas de revitalização que vem sendo implementados desde a década de 1970 e que são orientados por uma política urbana liberal

que expulsa essas famílias do seu local de habitat, numa lógica higienista, racista e gentrificadora.

Carrara e Pereira, enfatizam que é um contrassenso dissociar o Hábitat do Habitar sem proporcionar a riqueza da vida urbana, isto significa submeter a população a uma condição de segregação, o que conduz a uma série de prejuízos culturais, sociais e econômicos. mas via a vida urbana distanciada de seu cotidiano

Carrara e Pereira, enfatizam a importância da vida urbana próxima do cotidiano, e que é um contrassenso dissociar o Hábitat do Habitar, isto significa submeter à população a uma condição de segregação, o que conduz a uma série de prejuízos culturais, sociais e econômicos.

Algumas considerações

Em suma, vê-se que houve uma inflexão no planejamento habitacional do país em 2009, com programa MCMV, e, por conseguinte, um distanciamento dos objetivos da Política Nacional de Habitação. Foi possível depreender a partir dos casos estudados que a facilidade de acesso aos recursos do governo federal para a produção habitacional via MCMV aliada à escassez de recursos técnicos e financeiros das prefeituras acaba suprimindo a autonomia municipal para a realização de ações próprias. Além disso, o próprio engavetamento dos planos de habitação social.

A resposta a necessidade habitacional que passou a ser dada exclusivamente pelo PMCMV, resultou na reprodução, em toda a RMS, de conjuntos habitacionais em larga escala que não se articulam com as políticas urbanas e sociais, agravado pela ausência de reflexão sobre o ambiente construído, a falta de preocupação com as questões ambientais, culturais, o habitat e a banalização do projeto arquitetônico e urbanístico.

Além disso, cabe sublinhar que a questão habitacional em regiões metropolitanas ultrapassa os limites administrativos dos municípios. Haja vista, por exemplo, a necessidade de maior integração e provisão de serviços públicos fomentados pela implementação de conjuntos do MCMV nos limites municipais de Salvador, Lauro de Freitas e Simões Filho. Nessa perspectiva, acredita-se que o PLHIS possui limitações para equacionar os problemas habitacionais em municípios metropolitanos, bem como, que há a necessidade da formulação de um planejamento habitacional de alcance metropolitano. Para tanto,

acredita-se que, quando possível, a elaboração de planos de HIS metropolitano deve ser posta na pauta de discussões.

Por último, entende-se, também, que a política habitacional, por mais que buscasse entender a questão habitacional em toda a sua complexidade e responder a isto de modo adequado, não enfrentou da questão da terra (urbana ou rural) e da propriedade privada. Como já alertava Bolafi (1979), na década de 1970, os verdadeiros problemas para a solução da questão habitacional estão diretamente relacionados à concentração fundiária e à distribuição de renda.

Referências

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.) **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51 – 71. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf>. Acesso em: jan 2016.

BAHIA, Governo do Estado. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (Planehab). In: **Seminário de Mobilização Científica da Universidade Católica do Salvador**. Salvador, 2016.

BOLAFI, Gabriel. **Habitação um falso problema**. In: MARICATO, E. A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil. 1979.

BONDUKI, Nabil. **Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas**. In: DENALDI, Rosana (org.). Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARRARA, Marli. **Qual a importância dos planos locais de habitação de interesse social para os movimentos de luta por moradia?** Salvador, 2016. Palestra ministrada durante o Seminário Internacional Planos Locais de Habitação: Direito à moradia, planejamento e desenvolvimento municipal em 14 out 2016.

MAGALHÃES, Inês. **Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional**. In: DENALDI, Rosana (org.). Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

PEREIRA, João. **Qual a importância dos planos locais de habitação de interesse social para os movimentos de luta por moradia?** Salvador, 2016. Palestra ministrada durante o Seminário Internacional Planos Locais de Habitação: Direito à moradia, planejamento e desenvolvimento municipal em 14 out 2016.

ROLNIK, Raquel; PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos; LOPES, Ana Paula de Oliveira; MOREIRA, Fernanda Accioly; BORRELLI, Júlia Ferreira de Sá; VANNUCHI, Luanda Villas Boas; ROYER, Luciana; ROSSI, Luis Guilherme Alves; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; NISIDA, Vitor Coelho. Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 391 – 416. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf>. Acesso em: jan 2016.

Dados das autoras

Laila Nazem Mourad (UCSAL)

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia PPGAU/UFBA (2011), com período na Université Paris-Dauphine - Paris IX (2009). Realizou pós-doutorado no PPGAU/UFBA (2012-2015). Mestre em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2000), com intercâmbio acadêmico na Université Pierre-Mendès-France - Grenoble II (1999). Atualmente é coordenadora, professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador - PPTDS. É professora colaboradora do Curso de Especialização em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade. RESIDÊNCIA AU+E/UFBA. Integra o grupo de pesquisa Lugar Comum (www.lugarcomum.ufba.br), o Núcleo de Salvador do Observatório da Metrópole e coordena o grupo de pesquisa Desenvolvimento Municipal do PPTDS/UCSAL. Tem como principais áreas de ensino e pesquisa: Justiça Ambiental, Política e Direito à Cidade, Territórios em Resistência, Política Urbana, processos de urbanização de Território Popular, Habitação Social, Plano Diretor, Plano Estadual e Municipal de Habitação Social, Plano de Bairro e processos de reabilitação em Centro Histórico. E-mail: mourad.laila7@gmail.com

Camila Brandão Machado (UFBA)

Mestra em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia, especialista em Gestão e Auditoria Ambiental pela Faculdade Escola de Engenharia de Agrimensura (2016) e graduada em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (2013). Integra os grupos de pesquisa Lugar Comum (FAUFBa) e Desenvolvimento Municipal (UCSal). Área de atuação: Habitação de Interesse Social; Políticas habitacionais; Meio Ambiente; Conflitos urbanos-ambientais; Justiça ambiental; Direito à cidade; Movimentos, associações e coletivos urbanos. E-mail: camilabrandao@gmail.com

Sofia de Oliveira Souza Reis (UFBA)

Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia e graduada em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (2015). Integrante do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento Municipal na Universidade Católica do Salvador, sendo bolsista de apoio técnico no projeto de pesquisa Plano de Habitação Social na Região Metropolitana de Salvador e as transformações no ambiente construído, financiado pelo CNPq. E-mail: sofiadeoliveirareis@hotmail.com