

JOSÉ AUGUSTO RIBEIRO TOLEDO

**GESTÃO DA POLITICA HABITACIONAL: UM ESTUDO DE CASO EM JUIZ DE  
FORA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil. Área de concentração: Tecnologia da Construção

Orientador: Prof. Nélio Domingues Pizzolato, Ph.D.

Co-orientador: Prof. Gustavo Francis Abdalla, D.Sc.

NITERÓI

2006

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Engenharia e Instituto de  
Computação da UFF**

T649 Toledo, José Augusto Ribeiro.  
Gestão da política habitacional : um estudo de caso em Juiz de  
Fora / José Augusto Ribeiro Toledo. – Niterói, RJ : [s.n.], 2006.  
128 f.

Orientadores: Nélio Domingues Pizzolato e Gustavo Francis  
Abdalla.

Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Universidade  
Federal Fluminense, 2006.

---

1. Política habitacional. 2. Habitação popular. 3. Estatuto da  
Cidade. I. Título.

CDD 363.580981

JOSÉ AUGUSTO RIBEIRO TOLEDO

**GESTÃO DA POLITICA HABITACIONAL: UM ESTUDO DE CASO EM JUIZ DE  
FORA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil. Área de concentração: Tecnologia da Construção

Aprovada em        de        de 2006

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Nélio Domingues Pizzolato - Orientador  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Gustavo Francis Abdala – Co-orientador  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. José Alberto Barroso Castanon  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Profª. Maria Aparecida Hippert Cintra  
Universidade Federal de Juiz de Fora

NITERÓI

2006

## RESUMO

O processo de migração campo-cidade ocorrido nos últimos 30 anos, aliado com a queda do poder aquisitivo da população, e por falta de políticas públicas eficazes que realmente atendam àqueles que mais necessitam de moradias, tiveram como conseqüências nas cidades brasileiras a formação de ocupações irregulares cujos processos de crescimento não obedeceram a nenhum marco regulatório. Este trabalho tem a proposta de promover uma avaliação sobre a questão habitacional no Brasil e particularmente no Município de Juiz de Fora - MG, promovendo um histórico deste processo até chegar à situação existente nos dias atuais. Foram abordadas diversas ações do poder público para combater o crescente aumento do déficit habitacional, incluindo políticas de regularização fundiária que visam o reconhecimento da posse em áreas ocupadas irregularmente, até o recente Programa de Arrendamento Residencial – PAR, que contempla o sistema de arrendamento e não mais o financiamento como forma de acesso à moradia. As legislações urbanas pertinentes à questão da habitação popular na cidade de Juiz de Fora foram descritas, incluindo a Lei Federal do Estatuto das Cidades, o Plano Diretor e as Leis de Uso e Ocupação de Solo. Particularmente, foi retratado o processo de crescimento desta cidade, com descrição das primeiras ações do poder público na questão habitacional, passando pela criação da Empresa Regional de Habitação – EMCASA, abordando os produtos que por ela foram produzidos. Na discussão da política habitacional, são apresentados os princípios, objetivos e diretrizes que deverão ser seguidos nas propostas de formulação e implementação, com participação efetiva da sociedade. Finalmente, são apresentadas algumas propostas para produção habitacional que poderão ser implementadas pelos municípios, a fim de incrementar as ações de provisão de moradias.

Palavras chave: Política Habitacional, Estatuto da Cidade, Juiz de Fora, Habitação Popular.

## **ABSTRACT**

The hinterland to urban towns population flow that happened over the last 30 years, together with the loss of purchasing power of the population, associated to the lack of public policies directed to those that lack housing, has generated in Brazilian cities the irregular occupation of large areas. Predominantly, these areas satisfy no regulation rules. The objective of this master's thesis is the proposal of an open discussion about the housing challenge in Brazil, particularly in the municipality of Juiz de Fora, MG. A historical perspective of the housing problems is overviewed. The public actions of the public administration to face the growing housing deficit are described, including policies of land regularization in order to recognize properties in areas of irregular occupation, up to the recent Residential Renting Program, PAR, that considers the renting system rather than the financing as a way to access housing. Urban legislation linked to the popular housing question in the city of Juiz de Fora is described including the federal legislation of the Cities Ordinance, the Director Plan and the Soil Use and Occupation Laws. In special, the growing process of the city is portrayed with a description of the original public power actions in housing matters, including the creation of the Housing Regional Company, EMCASA, and examining the products it produced. In the discussion of housing policies, principles, objectives and desired directions that ought to be followed in the formulation and implementation are described, with effective participation of the society. Finally, some proposals for the construction of houses are presented, which might be implemented by the municipalities in order to increase the housing production.

**Key Words:** Housing Policies, Cities Ordinance, Juiz de Fora, Popular Housing.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus pais que, mesmo não tendo tido a oportunidade de cursarem ao menos o 1º grau, entenderam que na vida a melhor forma de ascensão moral e profissional é através da educação. Desta forma e nas demais adversidades da vida, não pouparam esforços e sempre procuraram oferecer-me condições para que pudesse cursar uma faculdade e assumir uma profissão com honra, decência e dignidade.

Dedico também este triunfo a minha companheira, parceira e esposa, Andréa e às nossas três filhas: Ariane, Ariele e Ayla, razões de minha vida, que estiveram sempre do meu lado neste desafio, em todos os momentos e principalmente naqueles de hesitação, apoiando e incentivando, pois assimilaram a grande importância desta vitória em minha vida.

## AGRADECIMENTO

Agradeço a toda equipe da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, por meio dos Profs. Castanon e Maria Tereza, e da Universidade Federal Fluminense - UFF, na pessoa do Prof. Orlando, pelo espírito pioneiro ao propor esta parceria para consecução do curso de mestrado.

Em especial quero agradecer os Professores Gustavo Abdalla (co-orientador) e Nélío Pizzolato (orientador) sempre presentes na condução e conclusão desta dissertação, por meio de recomendações, sugestões e incentivos pessoais.

Termino estes agradecimentos, referenciando e agradecendo a presença de Deus, arquiteto maior do universo, em todas as fases de minha vida e principalmente agora na confecção deste trabalho, cuja existência alguns até duvidem, mas prefiro lembrar o poema teológico de Casimiro de Abreu, que contemplando o mar escreveu:

“Eu me lembro! [...] Era pequeno  
[...] o mar bramia.  
E, erguendo o dorso altivo, sacudia.  
A branca espuma para o céu sereno.  
E eu disse à minha mãe nesse momento:  
Que dura orquestra! Que furor insano!  
Que pode haver maior que o oceano,  
Ou que seja mais forte do que o vento?,  
Minha mãe a sorrir olhou para os céus  
E respondeu: Um Ser que nós não vemos.  
É maior do que o mar que nós tememos,  
Mais forte do que o tufão, meu filho: é DEUS!”

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>3</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>4</b>
<b>DEDICATÓRIA .....</b>	<b>5</b>
<b>AGRADECIMENTO .....</b>	<b>6</b>
<b>SUMÁRIO.....</b>	<b>7</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
1.1 Considerações Iniciais .....	9
1.2 Objetivo .....	11
1.3 Metodologia.....	12
1.4 Estrutura da dissertação .....	14
<b>2 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO E PRIMEIRAS INTERVENÇÕES NA HABITAÇÃO .....</b>	<b>15</b>
2.1 A população no mundo e no Brasil .....	15
2.2 Estrutura demográfica e territorial do Brasil .....	17
2.3 A questão da habitação popular no Brasil .....	18
2.4 As primeiras intervenções do estado na habitação popular .....	21
<b>3 A EVOLUÇÃO DA HABITAÇÃO POPULAR EM JUIZ DE FORA .....</b>	<b>25</b>
3.1 Déficit habitacional no Brasil e Juiz de Fora.....	25
3.2 Habitação popular em Juiz de Fora .....	29
<b>4 LEGISLAÇÃO URBANA .....</b>	<b>32</b>
4.1 Estatuto da Cidade .....	32
4.1.1 Considerações sobre Estatuto da Cidade .....	35
4.2 O Plano Diretor de Juiz de Fora .....	37
4.3 Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano .....	39
<b>5 A EMPRESA REGIONAL DE HABITAÇÃO - EMCASA .....</b>	<b>43</b>
5.1 Como foi criada e quais seus objetivos .....	43
5.2 Ações desenvolvidas pela EMCASA .....	47
5.2.1 Programa Habitar - Brasil (1993/1999).....	53
5.2.2 Programa PROTECH (1993/1996).....	53
5.2.3 Programa Nosso Lote (1993/1996).....	53
5.2.4 Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social – PSHIS (2003/2004) .....	53

5.2.5	Programa de melhoria e revitalização habitacional - HABITA-VIDA (2003/2004)	54
5.2.6	Programas de Parcerias com instituições.....	56
5.2.6.1	Loteamento Terras Altas (1998 A 2004).....	56
5.2.6.2	Programa de Arrendamento Residencial – PAR (2003 a 2006).....	56
5.2.6.3	Programa de Construção com a Fundação Pró-Habitação (1998 A 2004).....	57
5.2.6.4	Programa de financiamento de Material de Construção.....	59
5.2.6.5	Programa Lares Gerais – COHAB/PJF (Início 2005, em andamento).....	59
5.3	Programa de Regularização Fundiária.....	60
5.3.1	Criação da coordenadoria de regularização de loteamentos – CORE.....	62
5.3.2	Criação do programa de regularização fundiária;.....	64
5.3.3	Avaliação e resultados alcançados com a Regularização Fundiária.....	65
5.4	A EMCASA atualmente: Problemas e Incertezas .....	68
<b>6</b>	<b>PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR .....</b>	<b>70</b>
6.1	Apresentação .....	70
6.2	O empreendimento do Bairro São Geraldo .....	73
<b>7</b>	<b>RECOMENDAÇÕES PARA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLITICA DE HABITAÇÃO .....</b>	<b>77</b>
7.1	Princípios, objetivos e diretrizes.....	77
7.2	Diagnóstico habitacional e provisão de moradia.....	78
7.3	Conselho Municipal de Habitação.....	80
7.4	Fundo Municipal de Habitação .....	81
7.5	A Política de Habitação em Juiz de Fora.....	81
<b>8</b>	<b>PROPOSTAS DE PROJETOS PARA PRODUÇÃO HABITACIONAL .....</b>	<b>84</b>
8.1	Loteamento de Interesse Social .....	85
8.2	Projeto de Habitação de Interesse Social.....	88
8.3	Lei de isenção de impostos municipais. ....	91
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>93</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>97</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>99</b>
	ANEXO I.....	99
	ANEXO II .....	105

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na sociedade Brasileira observa-se um desenvolvimento desigual entre as classes sociais e isto é observado através de uma má distribuição de renda, riqueza e oportunidades, fazendo que muitas vezes uma pequena parcela da população tenha acesso ao consumo de bens e serviços e uma outra grande parcela, sobrevivendo sem tais condições.

O problema de áreas urbanas com infra-estrutura para serem disponibilizadas para habitação popular é muito difícil de ser superado no Brasil, pois a maioria das áreas é de particulares e a propriedade privada juntamente com o lucro especulativo inibe ações de ofertas para o mercado popular. Além disso, pode-se afirmar que estes proprietários têm a terra urbanizada como investimento de capital e esperam avidamente a valorização imobiliária destes terrenos.

Os planejamentos urbanos, na sua maioria, são feitos não levando em consideração a condição socioeconômica da população, além de serem estáticos e muito restritivos, não acompanhando a dinâmica de crescimento das cidades, fazendo com que as grandes aglomerações urbanas se desenvolvam à margem do que fora planejado. Em outras palavras, nos últimos anos muitos planejamentos urbanos foram ordenados para tratarem da exceção, enquanto que devido à condição socioeconômica e ao próprio planejamento, tornou-se regra nas cidades o crescimento de maneira desordenada.

Muitos destes planejamentos sempre levaram em consideração padrões elitistas da sociedade, criando assim leis urbanas e ambientais muito restritivas e complexas a fim de dificultar qualquer empreendimento voltado para a população de baixa renda pelo mercado formalizado, restando para a parcela desta população áreas inaproveitáveis para habitação e muitas delas fragilizadas ambientalmente.

Em 1940 a população urbana no Brasil era da ordem de 19 milhões e em 2000 já ultrapassava a marca de 140 milhões. As cidades não estavam preparadas para receber esta demanda e com poucas políticas públicas de habitação, aliado à falta de oferta de moradias pelo mercado imobiliário formalizado, vê-se crescer de maneira vertiginosa a informalidade na produção do espaço urbano.

Mesmo sabendo que os dados possam ser imprecisos, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro já se fala na ordem de 50 a 55% de informalidade urbana na questão de acesso ao solo e à moradia, sem considerar a informalidade com a construção irregular, negócios informais e outros tipos de informalidade. Em Recife, Salvador e Fortaleza considera-se em 70% a 80% de informalidade urbana.

Particularmente no planejamento habitacional as ações para atendimento às pessoas carentes cumpriram pouco seus objetivos, desde a Fundação da Casa Popular, passando pela criação e extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH, que tinha como objetivo principal o atendimento à população de mais baixa renda. Um ponto importante relativo ao BNH, era a grande centralização e a padronização das soluções no território nacional, não considerando algumas especificidades das regiões. Outro ponto relevante era a desarticulação entre os órgãos envolvidos, bem como a construção de grandes conjuntos para barateamento das moradias, muitos deles feitos em locais distantes, demandando serviços de infra-estrutura e transporte urbano, aumentando o tempo de mobilidade das pessoas residentes.

Observamos também que, a partir da década de 50, houve um processo crescente de migração campo-cidade e hoje 82% da população brasileira esta concentrada nas cidades (IBGE – Censo ano 2000), sendo que neste percentual estima-se em 60 milhões o numero de brasileiros morando nas favelas e em loteamentos clandestinos e irregulares.

O governo federal, juntamente com as administrações municipais, busca promover ações para reverter o quadro crítico do déficit habitacional, através de construção de novas moradias e/ou de intervenções urbanísticas, jurídicas e sociais (Regularização Fundiária) em áreas subnormais, a fim de qualificar as habitações com melhores condições de moradia.

Este trabalho se inicia com uma avaliação sobre a questão habitacional no Brasil, promovendo um histórico deste processo desde a criação da Lei de Terras no ano de 1850, até chegar à situação atualmente existente no país. Serão abordados alguns motivos que levaram à

situação de ilegalidade urbana na questão da moradia e também as ações do poder público para reverter o quadro de déficit habitacional, incluindo as políticas de Regularização Fundiária e as diversas práticas existentes.

## 1.2 OBJETIVO

Com o produto obtido na conclusão final da dissertação, uma análise da situação habitacional de baixa renda no país e na cidade de Juiz de Fora será criticada. As ações de produção de moradias, lotes populares e regularizações fundiárias poderão melhor ser avaliadas, discutindo as práticas já existentes e tentando vislumbrar novos horizontes para a minimização do problema de moradia e do déficit habitacional.

Será possível promover uma avaliação sobre as ações de combate ao déficit de moradia, com investigações nos programas de provisão de moradias promovidos pelo poder público. As ações de regularização fundiária que vêm sendo amplamente discutidas no âmbito nacional, também serão abordadas e avaliadas como um dos vetores de acesso à terra urbanizada.

Como objetivo específico, investigaremos a questão habitacional no município de Juiz de Fora, fazendo um relato no processo de crescimento da cidade e sua implicação com as legislações urbanísticas, descrevendo as primeiras ações do poder público no tocante à questão habitacional.

Ainda com relação a este município, será apresentada a Empresa Regional de Habitação – EMCASA, criada por meio da Lei nº. 7152 de 27 de agosto de 1987, tendo como principais desempenhos o combate ao crescente número de ocupações irregulares, a urbanização, ou remoção destas ocupações, quando for o caso, e a produção de novas moradias para a população de baixa renda.

### 1.3 METODOLOGIA

No âmbito geral, a metodologia desenvolvida foi primeiramente diagnosticar a situação atual dos aglomerados subnormais<sup>1</sup> do Brasil, fazendo um histórico deste processo ao longo dos anos, apontando as possíveis causas e problemas. Abordou-se algumas ações dos poderes públicos para a produção de unidades habitacionais na tentativa de reversão no quadro de déficit de moradia para a população brasileira, incluindo as intervenções urbanísticas, jurídicas e sociais para dar condições de habitabilidade às habitações subnormais.

Com relação ao município de Juiz de Fora, tem-se um histórico sobre o processo de ocupação da cidade, juntamente com as intervenções públicas para a produção de moradias populares. Com base nos dados existentes, um diagnóstico atual da situação habitacional foi elaborado, procurando identificar as práticas implementadas no combate ao déficit de moradia e a participação da sociedade civil.

De maneira particularizada investigou-se a questão habitacional no município de Juiz de Fora, fazendo um relato do processo de crescimento da cidade, passando pela criação da Empresa Regional de Habitação – EMCASA. Esta empresa será retratada através de uma análise crítica, avaliando todas as ações desenvolvidas ao longo dos vinte anos de sua existência, na tentativa de ofertar moradia à população carente de Juiz de Fora.

No desenvolvimento desta análise, a questão da alta inadimplência de mutuários será discutida, apontando suas causas e conseqüências, tentando propor alguns mecanismos técnico/jurídicos/políticos para a diminuição deste alto índice. Os produtos oferecidos pela EMCASA foram relacionados, a fim de se obter um levantamento do papel que a mesma tem desempenhado no combate ao déficit habitacional.

---

<sup>1</sup> De acordo com definição do IBGE no Censo de 1991, Aglomerado subnormal, é um conjunto constituído por unidades habitacionais (barracos, casas...), ocupando ou tendo ocupado até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos, em geral, de forma desordenada e densa e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. O que caracteriza um aglomerado subnormal é a ocupação desordenada e que, quando da sua implantação, não houvesse posse, da terra ou título de propriedade.

Na discussão da política de habitação são feitas recomendações para a formulação e implementação da mesma seguindo alguns princípios, objetivos e diretrizes. Por fim, são apresentadas algumas propostas para a produção habitacional que poderão ser implementadas pela municipalidade a fim de incrementar esta produção.

Com relação à regularização fundiária de assentamentos não legalizados, foram consultadas as documentações disponíveis, incluindo visitas em campo. No caso das visitas, houve uma preocupação com relação à segurança, pois é comum o monitoramento deste espaço por parte de grupos com grande poder, que controlam o crime organizado e o tráfico de drogas nestes locais.

Um dos programas atuais desenvolvidos pelo governo federal, juntamente com as prefeituras municipais para produção de moradias tem sido o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, que consta da contratação pela Caixa Econômica Federal de empreiteira credenciada para a construção de unidades habitacionais, geralmente verticalizadas. Após concluídas, são arrendadas aos moradores por um prazo de 15 anos e ao término destes anos, e não havendo nenhum resíduo financeiro, são transmitidas em definitivo aos arrendatários. Foi feita visita a um destes empreendimentos e descritas algumas considerações sobre esta proposta de oferta de moradias.

Ao colher dados junto às administrações públicas, tomou-se o cuidado de “filtrar” algumas informações, pois certamente houve uma tendência em mostrar que as práticas aplicadas são as que melhor convêm para a diminuição do déficit habitacional. Na verdade, trabalhou-se com a premissa que a questão habitacional brasileira é muito complexa e não existe uma política nacional clara de diretrizes de ações municipais, portando, cada prefeitura atua de maneira própria na tentativa de solucionar a questão habitacional.

Para o desenvolvimento da dissertação foram consultados vários trabalhos, estudos e bibliografias existentes sobre o assunto, além de pesquisas e visitas a alguns municípios brasileiros. Na compilação dos dados apresentados, além da identificação, também foi exigida um sensibilidade com o tema proposto, para não ocorrer o risco de haver interpretações totalmente distantes do problema e da realidade brasileira. Com a análise e tabulação de todo este material, serão feitos comentários e proposições, alcançando os objetivos propostos.

## 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está estruturada em 08 capítulos, sendo que no capítulo I, relativo à introdução, foram feitas algumas considerações, descritos os objetivos e a metodologia seguida. No capítulo II, foi relatada a distribuição e a estrutura demográfica da população mundial e no Brasil, apontando as primeiras intervenções do estado na habitação popular.

Foram apresentados nos capítulos III e IV, quadros com relação ao déficit habitacional nacional e do município de Juiz de Fora e analisada algumas legislações urbanas que implicam diretamente no processo de crescimento e gestão das cidades, em especial a Lei que instituiu o “Estatuto das Cidades”.

A Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora – EMCASA foi retratada no capítulo V, desde a sua criação até os dias atuais, sendo apresentados os principais produtos no combate ao déficit de moradias e o Programa de Regularização Fundiária, que visa o reconhecimento da posse da terra aos ocupantes em áreas irregulares. Com relação as recentes atuações do poder público na provisão de moradias, foi diagnosticado no capítulo VI, o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, particularizando o empreendimento do Bairro São Geraldo.

No capítulo VII, com referência às questões que envolvem a formulação e implementação de Política de Habitação, foram apontados os Princípios, Objetivos e Diretrizes a serem seguidos, ressaltando que sua articulação e implementação deverão ser através do Conselho e Fundo Municipal de Habitação.

Alguns projetos de Loteamento de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Lei de Isenção de Impostos Municipais, para incremento na produção habitacional, foram mostrados no capítulo VIII, e ao final, apresentadas as conclusões atinentes a este estudo, juntamente com a bibliografia consultada e anexos.

## **2 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO E PRIMEIRAS INTERVENÇÕES NA HABITAÇÃO**

### **2.1 A POPULAÇÃO NO MUNDO E NO BRASIL**

Após cerca de 200 mil anos de história da humanidade, a população mundial atinge no Século XXI a marca de 6,2 bilhões de habitantes. Alcança o primeiro bilhão no início do Século XVIII; o segundo cem anos depois em 1930; o terceiro em 1960, e a seguir a cada 13 ou 14 anos um novo bilhão é acrescido na população (IBGE, 2000).

Podemos atribuir este fenômeno principalmente no último século, à diferença entre a taxa de mortalidade e a taxa de natalidade, devido a uma maior oferta de alimentos, remédios, vacinas, aumento dos índices de urbanização e saneamento urbano, aliado às constantes inovações tecnológicas.

A relação sobre a forma da distribuição espacial pode ser atribuída aos processos históricos de colonização, fluxos migratórios, conhecimento técnico e também pela conformação dos continentes que se localizam em sua grande parte no Hemisfério Norte, acima da linha do Equador. A vegetação, o clima, o relevo e a proximidade com o litoral também são fatores determinantes nesta distribuição.

Segundo publicação do IBGE no ano de 2003 (IBGE, opcit), o continente asiático concentra 60,6% do total da população. Dentre os países desta região podemos citar a China e a Índia, ambos com mais de um bilhão de habitantes, ocupando, respectivamente, o 1º e 2º lugares na lista dos mais populosos. Os Estados Unidos está em 3º lugar, sendo que a diferença deste país para o 2º colocado é de mais de 700 milhões de pessoas. O Brasil está em 5º lugar neste ranking, representando cerca de 3% do total mundial.

Em termos de adensamento populacional, relação da população com o território, verifica-se que os menores países territoriais apresentam valores mais elevados. Neste ponto o Brasil ocupa o 153º lugar, com 19,9 habitantes por Km<sup>2</sup>. Estes números na verdade não representam a real distribuição da população, devendo se levar em conta as grandes diferenças internas nos próprios países.

Os quadros 01 e 02 listam os países mais populosos do mundo e aqueles com maiores densidades demográficas, destacando-se, em ambos, a posição do Brasil:

País	População
China	1.275.133.000
Índia	1.008.937.000
Estados Unidos	283.230.000
Indonésia	212.092.000
BRASIL	169.799.170
Rússia	145.491.000
Paquistão	141.256.000
Bangladesh	137.439.000
Japão	127.096.000
Nigéria	113.862.000

Quadro 01 – Países mais populosos, 2000

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), Atlas do Censo Demográfico 2000

Posição e País	Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )
1º Mônaco	22.430,0
2º Cingapura	6.502,0
3º Malta	1.234,0
4º Maldivas	976,0
5º Bangladesh	954,0
6º Barrem	944,0
7º Barbados	622,0
8º Nauru	582,0
9º Maurício	569,0
10º Coréia do Sul	472,0
153º BRASIL	19,9

Quadro 02 - Densidade demográfica dos 10 países mais povoados e do Brasil, com indicação que ocupam, 2000

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), Atlas do Censo Demográfico 2000

## 2.2 ESTRUTURA DEMOGRÁFICA E TERRITORIAL DO BRASIL

O Brasil em 2000 apresentava, segundo o correspondente censo demográfico, 5507 municípios, 26 estados e o Distrito Federal, distribuídos em cinco Regiões. A conformidade desta distribuição obedece ao modelo federativo brasileiro<sup>2</sup> e da interação entre os agentes sociais e destes com o espaço, proporcionando diversas formas de ocupação do território.

---

<sup>2</sup> No modelo federativo brasileiro, os governos estaduais têm autonomia para legislar sobre a emancipação dos municípios, que é propiciada pelo sistema de tributos partilhados especialmente o Fundo de Participação dos Municípios.

Observa-se que em períodos de maior abertura política (1946 a 1963 e a partir da década de 80) um forte aumento de municípios emancipados. A evolução deste aumento possui ligação estreita com as épocas das cartas constitucionais, que refletem a situação política e econômica do País.

Entre 1950 a 1963, 2425 novos municípios foram criados, sendo que 1429 surgiram entre 1960 a 1963. No período militar de 1964 a 1985 este crescimento foi pouco significativo, tanto que, na década de 70, apenas 39 municípios foram emancipados. A partir de meados da década de 80, novamente este número voltou a crescer, mas devido a projetos governamentais de integração do Território Nacional.

A partir da década de 70, como parte da política urbana do governo federal, foram criadas 09 regiões metropolitanas. Com a edição da Constituição Federal em 1988, os estados brasileiros passaram a ter também esta atribuição, sendo que no ano de 2000 o Brasil passou a totalizar 22 regiões. Em 1998 foi criada a Região integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, reunindo o Distrito Federal e municípios contíguos de estados vizinhos.

Os dados censitários do ano de 2000 apontaram que o Brasil possuía uma população de 169.799.170 habitantes, sendo que 137.953.959 destas pessoas estavam concentradas em áreas urbanas, representando 81,25% dos brasileiros. Analisando esta população urbana, observa-se a manutenção do padrão histórico de ocupação do País, isto é, um maior número de cidades concentra-se em uma faixa de aproximadamente 450 km de largura, a partir do litoral. Este fato é devido à implantação de cidades costeiras, desde o período de colonização do Brasil.

Nos anos 60, com a construção do Distrito Federal e logo após com o desenvolvimento agrícola do centro-oeste brasileiro, começaram a haver alterações neste padrão de ocupação. Deste modo, atualmente observa-se uma expansão de cidades no interior, resultantes de projetos de integração do Brasil.

### 2.3 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL

As cidades brasileiras, do modo que se apresentam atualmente, são reflexos de uma sociedade que não conseguiu superar a herança colonial, fazendo que suas riquezas se

concentrem nas mãos de alguns, aliados aos governos liberais que não se interessam em promover intervenções, a fim de provocar diminuição na grande segregação social existente nos dias atuais. O índice de informalidade urbana nas grandes metrópoles brasileiras já chega a 50%, sendo que em capitais como Recife, Fortaleza e Salvador já se fala em 70%. Podemos afirmar que o problema habitacional no País está diretamente ligado com a questão do acesso à terra, provocando esta enorme desigualdade urbana.

A moradia digna deve ser considerada como uma necessidade básica da pessoa humana, implicando na qualidade de vida, sendo que a adequação habitacional tem influência direta no bem-estar e na saúde de seus moradores. A questão da falta de moradia para a população brasileira, chamado de déficit habitacional, será tratada em capítulo próprio neste documento.

Até metade do século XIX, a propriedade da terra era concedida pela coroa através das sesmarias, ou simplesmente era ocupada. Em setembro de 1850 foi criada a Lei das Terras que a transformou em mercadoria, e que a partir de então a Coroa passou a promover leilões para a sua venda, preservando aqueles que já detinham as “cartas de sesmarias” ou provas de ocupação. Podemos afirmar que esta lei representou o início da implantação da propriedade privada no Brasil, devendo o postulante à mesma ter que pagar por ela.

O processo político para a aprovação desta Lei tem muito a ver com o fim da escravidão, pois como se sabe os motivos que libertaram os escravos estavam mais ligados a interesses comerciais do que aos próprios ideais abolicionistas. Antes, a riqueza dos poderosos era medida pelo número de escravos, que foi se tornando muito caro tê-los devido às leis abolicionistas e não foi por acaso que, no mesmo ano da libertação, foi criada a Lei das Terras, dando valor econômico às mesmas, atraindo as elites, que passaram a ter como indicativo de poder e riqueza a propriedade da terra. Com a edição desta lei, também ficou caracterizado o que é solo público e o que é solo privado, regulamentando o acesso à terra urbanizada, garantindo, ao longo dos tempos, o privilégio das classes dominantes.

No ano de 1888, o Rio de Janeiro já contava com mais de 45 mil pessoas vivendo em cortiços, sendo a maioria escravos libertados pela Lei Áurea. Nesta época, por falta de infraestrutura urbana eram grandes as áreas insalubres e os surtos de epidemias eram muitos

freqüentes. A cidade já apresentava uma alta densidade urbana e já mostrava o que seria a cidade brasileira do século XXI.

Devido à dinâmica de crescimento das cidades, logo no início do século passado, o Estado Brasileiro passou a promover um controle maior sobre a produção e ordenamento do solo urbano. Este “controle” infelizmente não produziu efeitos para universalizar o acesso a terra.

Logo no início do século XX, com o objetivo de sanar as epidemias crescentes e recuperar a cidade do Rio de Janeiro, o Presidente Rodrigues Alves outorgou ao prefeito do Distrito Federal, Francisco Pereira Passos, poderes para promover uma profunda reforma urbana, visando sanear a cidade com a construção de novas avenidas, edifícios e modernização do porto. Com isto, a paisagem natural foi bastante descaracterizada com obras que demandavam cortes e aterros em todos os locais, expulsando a população pobre para locais mais distantes ou outros morros menos valorizados. Também se falava muito em higienização social que estas obras trariam, pois com a modernização das cidades os lugares infectos, imundos e as habitações coletivas (cortiços e cabeças de porco) seriam eliminados, dando lugar a uma cidade mais limpa e mais moderna.

Com a utilização de novos planos urbanos, padrões mais modernos de urbanização passaram a ser aplicados, diferenciando várias localizações, privilegiando o mercado imobiliário, capaz de seguir as regras impostas ou burlá-las, de acordo com suas conveniências, graças à proximidade com o poder público. Com isto, saía prejudicada a população pobre, pois não conseguia atender as exigências urbanísticas e muitas não tinham a documentação da posse da terra que era exigida para aprovação dos projetos.

Pode-se afirmar que, até os anos 30, a provisão habitacional popular era garantida pela iniciativa privada, com as vilas operárias e também com as moradias de aluguel. As vilas operárias eram um investimento muito interessante para os investidores da época, mas só tinham acesso às mesmas os trabalhadores mais qualificados ou funcionários públicos que tinham uma renda maior. Para os pobres restavam os cortiços que, apesar de serem combatidos em nome da saúde pública, eram também um investimento interessante para os proprietários, pelo baixo custo de produção e, quando havia necessidade de renovação urbana,

os mesmos eram demolidos e transferidos para áreas mais distantes e menos valorizadas pelo mercado.

## 2.4 AS PRIMEIRAS INTERVENÇÕES DO ESTADO NA HABITAÇÃO POPULAR

Nos anos 30, com o governo do presidente Getúlio Vargas, o país passou por um forte processo de crescimento industrial e isto veio favorecer a migração campo-cidade, com um grande contingente de nordestinos vindo para o sul em busca de novos empregos, aumentando em muito a demanda por moradias populares, onde o mercado privado não tinha mais condições e interesse em atender. Deste modo, o governo Vargas introduziu políticas habitacionais, anunciando que o estado iria assumir tal função.

Desde essa época, o Estado se mostrou ineficiente com a questão da moradia popular. Com a retirada do mercado privado e sem que houvesse uma política pública adequada, o governo só conseguiu criar apenas 140 mil moradias no período de 1937 a 1964, na sua maioria destinada ao aluguel. Com poucas ofertas de moradias restou a população pobre uma solução bastante prática, que inclusive liberava o estado desta responsabilidade, que foi a ocupação de terras ou os loteamentos de periferias com pouca infra-estrutura, mas que possuía acesso facilitado pela chegada do transporte público.

Em 1º de maio de 1946, por meio do decreto nº 9218, foi criado pelo governo federal a Fundação da Casa Popular, como órgão responsável pela provisão de moradias das pessoas carentes, promovendo financiamentos de obras-públicas, construção de casas e estudos sobre alternativas de métodos construtivos que diminuíssem o custo da habitação. Foi extinta em 1964, com a instauração do regime do período militar.

Já no período militar, foi criado por meio da Lei nº 4380 de 21 de agosto de 1964, o Banco Nacional da Habitação – BNH, com o objetivo de suprir as demandas da Fundação da Casa Popular. Criou-se também, nesta época um sistema de financiamento com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), chegando a atingir um montante muito significativo para o setor da habitação popular, com a produção de cerca de quatro milhões de unidades.

Ao longo dos tempos foram verificados vários problemas no modelo proposto pelo Banco, entre os quais, segundo estudos do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas –

IPEA (1997), destacam-se: a) incapacidade de atender a população de mais baixa renda. b) Forte grau de centralização e uniformização de soluções para todo o território nacional. c) desarticulação entre as construções das moradias e os serviços de urbanizações. d) Construção de grandes conjuntos como forma de baratear custos, em locais distantes sem infra-estrutura e sem equipamentos urbanos e comunitários. e) Modelo de financiamento das unidades produzidas que gerou uma grande inadimplência, uma vez que os índices de correção dos salários não acompanhavam os altos índices de reajustes.

Com o sistema em crise, restou a extinção do BNH em agosto de 1986, gerando um verdadeiro caos na política habitacional brasileira, com a suspensão dos financiamentos de moradias até mesmo para a classe média. Com isto houve uma desarticulação progressiva da instância federal, além da fragmentação institucional com perdas dos recursos disponibilizados para investimentos na área. Nesta época, a Caixa Econômica Federal assumiu o comando da política habitacional brasileira, havendo uma maior dificuldade para atingir os segmentos sociais de menor renda, fazendo aumentar as ocupações informais no País.

Desde esta época, as ações da Caixa Econômica Federal para atendimento à questão habitacional tem sido de maneira tímida, através de alguns programas que refletem pouco no decréscimo do déficit habitacional. Para dar conta desta demanda o governo Federal conta recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, Orçamento Geral da União, setor privado e também faz uso de empréstimos internacionais, sobretudo ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Também durante todo este tempo e com a promulgação da Constituição de 1988, houve um processo de redefinição institucional acentuadamente municipalista com efetivo processo de descentralização das políticas públicas e em especial com a política habitacional. A proposta inicial era de ampliar a eficácia e eficiência da gestão municipal sobre esta política, entretanto o que se nota é que, com as ideologias federais e municipalistas, o foco deste processo foi desviado, fazendo uma descentralização por ausência, sem definir competências e responsabilidades, além de não ter havido incentivos e locação de recursos para ofertar à população programas habitacionais significativos para o enfrentamento do problema.

Deste modo, a solução de ocupação de glebas vazias e os loteamentos clandestinos foram e continuam sendo a melhor forma de atender a demanda desta faixa da população, sendo que, na medida que estas terras vão se esgotando, resta também a ocupação das áreas livres da ação especulativa do mercado imobiliário, como as beiras de córregos, os mananciais, as encostas e as áreas de proteção ambiental. Estas ocupações acabam gerando grandes bolsões de segregação urbana que atualmente o governo federal tenta aplicar políticas de urbanização e regularização fundiária, visando incorporá-las ao tecido urbano, tentando transformar a cidade real em cidade legal.

Como forma de evidenciar a produção informalizada do espaço urbano, vale destacar citação de Ermínia Maricato, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, em seu livro **BRASIL, CIDADES**:

“Nas duas últimas décadas do século XX, mais da metade dos domicílios de São Paulo foi produzida fora da Lei (Castro e Silva, 1997). No Brasil, em quatro anos (1995 e 1999), menos de 20% do aumento dos domicílios, apenas, foi representado por moradias produzidas com financiamento. Enfim, a maior parte das moradias, assim como boa parte das cidades construídas no país nos últimos vinte anos, foram feitas sem financiamento<sup>3</sup>, sem conhecimento técnico e fora da lei (Instituto Cidadania, 2000). Isto significa que os arquitetos e engenheiros não tem participado dessa grande construção. Significa também a ausência do Estado regulador e planejador nessas áreas.”

Ainda por falta de uma política capaz de atender à grande demanda por moradia, vimos crescer o numero de loteamentos clandestinos/irregulares nas cidades que passaram a existir sem qualquer provisão de infra-estrutura. Em 1979 foi editada a Lei nº 6766/79, que tratou de disciplinar o parcelamento de solo no território brasileiro, definindo vários padrões urbanísticos que devem ser seguidos ao se implantar um loteamento ou desmembramento, além de aplicar multa e prever pena de reclusão ao loteador infrator.

Na Constituição de 1988 foi escrito o capítulo que trata da política urbana, delegando aos municípios o papel de desenvolvê-la conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Com isto, os imóveis situados em área urbana beneficiados pela infra-estrutura existente custeada pelo poder público, deverão ter usos conforme os anseios da

---

<sup>3</sup> Segundo levantamento da Cibrasec, 1999.

cidade. Porém, a regulamentação dos artigos da constituição que tratam destes assuntos só foi acontecer em 2001, com a aprovação da Lei nº 10257 em junho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades.

### **3 A EVOLUÇÃO DA HABITAÇÃO POPULAR EM JUIZ DE FORA**

#### **3.1 DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL E JUIZ DE FORA**

A fundação João Pinheiro elaborou importante documento a partir dos dados censitários do ano de 2000<sup>4</sup>, que trata da questão do déficit habitacional brasileiro. Este déficit foi gerado devido a diversos fatores, entre os quais podemos destacar: a) O acelerado processo de urbanização das cidades brasileiras, provocando um forte êxodo rural. b) Queda do poder aquisitivo da população. c) concentração crescente de renda e da propriedade fundiária.

Pode-se afirmar então que o déficit habitacional está relacionado com a questão da quantidade imediata de reposição ou incremento de estoque, isto é, a necessidade de construção de novas unidades habitacionais. Contempla o déficit por incremento de estoque, os domicílios improvisados que são os locais usados para moradia que não têm fins residenciais e a coabitação familiar que compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto em um mesmo domicílio, e as que vivem em cômodos cedidos ou alugados.

Para tornar possível o cálculo do déficit habitacional, também para os municípios, houve a preocupação de proceder mudanças na metodologia do cálculo. Foram desconsiderados o ônus excessivo com o aluguel e a parcela da depreciação, além da modificação na metodologia da forma de cálculo com os domicílios rústicos. Com estas mudanças, passou-se a identificar o déficit habitacional básico, que se refere ao somatório dos totais referentes à coabitação familiar, aos domicílios improvisados e aos domicílios rústicos.

---

<sup>4</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e informações. Déficit Habitacional no Brasil 2000. Belo Horizonte, 2001.

Dessa forma, o quadro 03 apresenta o déficit atual estimado de todas as unidades da Federação, notando-se que São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, na Região Sudeste, são os estados com as maiores demandas habitacionais, enquanto Maranhão, Bahia e Ceará, na região Nordeste, são os estados também com as maiores demandas, mas com predominância nas áreas rurais.

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL			PERCENTUAL TOTAL DOS DOMICÍLIOS		
	Total	urbana	rural	Total	Urbana	rural
<b>Norte</b>	<b>848.696</b>	<b>506.671</b>	<b>342.025</b>	<b>30,2</b>	<b>24,8</b>	<b>44,6</b>
Rondônia	47.895	29.477	18.418	13,8	12,9	15,6
Acre	23.639	13.056	10.583	18,2	14,3	27,3
Amazonas	174.924	114.227	60.697	30,7	25,2	51,5
Roraima	19.867	10.519	9.348	26,7	17,9	59,8
Pará	489.506	273.386	216.120	37,4	30,0	54,3
Amapá	22.413	19.788	2.625	22,7	22,3	27,2
Tocantins	70.452	46.218	24.234	25,1	21,9	35,0
<b>Nordeste</b>	<b>2.851.197</b>	<b>1.811.553</b>	<b>1.039.644</b>	<b>25,0</b>	<b>22,2</b>	<b>32,1</b>
Maranhão	620.806	288.646	332.160	50,2	38,1	69,5
Piauí	158.610	104.077	54.533	24,0	24,2	23,6
Ceará	451.221	277.286	173.935	25,7	21,4	37,6
Rio Grande do Norte	140.030	100.851	39.179	20,9	20,0	23,6
Paraíba	160.194	118.109	42.085	18,9	18,9	18,8
Pernambuco	381.214	301.590	79.624	19,4	19,4	19,4
Alagoas	160.600	110.669	49.931	24,7	24,0	26,5
Sergipe	94.746	64.905	29.841	21,7	20,3	25,5
Bahia	683.775	445.420	238.355	21,6	20,1	24,9
<b>Sudeste</b>	<b>2.341.698</b>	<b>2.162.187</b>	<b>179.511</b>	<b>11,6</b>	<b>11,7</b>	<b>10,4</b>
Minas Gerais	640.59	548.105	92.454	13,4	13,8	11,8
Espírito Santo	99.098	81.265	17.833	11,8	11,9	11,4
Rio de Janeiro	505.201	491.184	14.017	11,9	12,0	9,1
São Paulo	1.096.840	1.041.663	55.207	10,6	10,7	8,8
<b>Sul</b>	<b>648.879</b>	<b>565.217</b>	<b>113.662</b>	<b>9,4</b>	<b>9,4</b>	<b>8,9</b>
Paraná	265.815	225.919	39.896	10,0	10,2	8,9
Santa Catarina	131.264	107.131	24.133	8,8	8,9	8,2
Rio Grande do Sul	281.800	232.167	49.633	9,3	9,2	9,4
<b>Cento-Oeste</b>	<b>502.175</b>	<b>424.223</b>	<b>77.952</b>	<b>15,9</b>	<b>15,4</b>	<b>19,3</b>
Mato Grosso do Sul	93.862	72.115	21.747	16,7	15,1	25,6
Mato Grosso	98.616	67.021	31.595	15,3	12,9	25,3
Goiás	198.275	176.373	21.902	14,2	14,4	12,8
Distrito Federal	111.422	108.714	2.708	20,4	20,7	11,9
<b>BRASIL</b>	<b>7.222.645</b>	<b>5.469.851</b>	<b>1.752.794</b>	<b>16,1</b>	<b>14,6</b>	<b>23,7</b>

Quadro 03 - Estimativas revisadas do déficit habitacional – Grandes Regiões Unidades Da Federação e Brasil – 2000

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2000 – Fundação João Pinheiro (FJP), Censo de Estatística e Informação (CEI), Déficit Habitacional no Brasil 2000, 2001.

Outra vertente a ser considerada diz respeito à inadequação de domicílios. Estes domicílios são aqueles localizados em áreas urbanas que não possuem condição mínima de habitabilidade, caracterizados segundo a metodologia da pesquisa, como sendo: Inadequação Fundiária, adensamento excessivo, domicílio sem banheiro e carência de infra-estrutura.

O quadro 04 mostra números totais destas inadequações.

ESPECIFICAÇÃO	CRITÉRIOS DE INADEQUAÇÃO				
	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICILIO SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA	
				Total (2)	água e esgoto
<b>REGIÃO NORTE</b>	<b>90.617</b>	<b>279.973</b>	<b>682.706</b>	<b>1.351.752</b>	<b>458.607</b>
Região Metropolitana	35.715	55.055	78.600	1936.271	36.970
Municípios Selecionados (4)	42.433	161.544	363.869	760.566	262.110
Demais Municípios	12.469	63.347	240.237	397.915	159.527
<b>REGIÃO NORDESTE</b>	<b>604.156</b>	<b>630.865</b>	<b>1.678.636</b>	<b>4.401.530</b>	<b>861.377</b>
Região Metropolitana	253.459	247.962	347.936	1.292.533	219.325
Municípios Selecionados (4)	176.141	208.920	542.239	1.330.952	233.610
Demais Municípios	174.556	173.983	788.461	1.778.045	408.442
<b>REGIÃO SUDESTE</b>	<b>954.944</b>	<b>1.503.304</b>	<b>393.838</b>	<b>2.854.717</b>	<b>415.332</b>
Região Metropolitana	668.669	1.070.496	189.820	1.690.139	249.427
Municípios Selecionados (4)	189.749	319.407	104.171	629.935	108.394
Demais Municípios	96.526	113.401	99.847	534.643	57.511
<b>REGIÃO SUL</b>	<b>449.138</b>	<b>244.971</b>	<b>261.978</b>	<b>1.852.689</b>	<b>150.681</b>
Região Metropolitana	211.582	104.326	76.171	445.056	40.063
Municípios Selecionados (4)	164.459	93.271	105.583	690.437	52.821
Demais Municípios	73.097	47.374	80.224	717.196	57.797
<b>REGIÃO CENTRO-OESTE</b>	<b>74.213</b>	<b>180.057</b>	<b>198.839</b>	<b>1.531.847</b>	<b>381.067</b>
Região Metropolitana	28.767	78.157	51.392	389.689	177.216
Municípios Selecionados (4)	29.694	67.166	70.641	628.828	121.670
Demais Municípios	15.752	34.734	76.806	513.330	82.181
<b>BRASIL</b>	<b>2.173.068</b>	<b>2.839.170</b>	<b>3.215.997</b>	<b>11.992.535</b>	<b>2.267.064</b>
Região Metropolitana	1.198.192	1.555.996	143.919	4.010.688	723.001
Municípios Selecionados (4)	602.476	850.308	1.186.503	4.040.718	778.605
Demais Municípios	372.400	432.886	1.285.575	3.941.129	765.458

Quadro 04 - Domicílios urbanos inadequados (1), segundo grupos de Municípios Grandes Regiões e Brasil - 2000

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2000(1) apenas casas e apartamentos urbanos. Não estão incluídos os cômodos nem os domicílios improvisados, considerados como déficit habitacional; todavia não se pode excluir os domicílios rústicos devido ao método de estimativa dos mesmos. (2) Domicílios urbanos que não possuem um ou mais dos seguintes serviços de infra-estrutura: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. (3) Domicílios urbanos que não dispõem simultaneamente dos serviços de abastecimento d água e de esgotamento sanitário ou fossa séptica. (4) Municípios com população urbana das sedes igual ou superior a 20 mil habitantes, exceto os localizados em regiões metropolitanas.

O cálculo do déficit habitacional para os municípios atém-se ao somatório dos domicílios rústicos, improvisados, cômodos e da coabitação familiar e recebeu o nome de déficit habitacional básico. Com relação ao Município de Juiz de Fora este déficit foi encontrado com o valor de 10.229, distribuído da seguinte forma:

<b>Domicílios Improvisados</b>	<b>Famílias conviventes</b>	<b>Cômodos</b>	<b>Domicilio rústicos</b>
259	9005	421	544

O cálculo da inadequação habitacional nos municípios refere-se aos domicílios com inadequação fundiária, adensamento excessivo, domicílio sem banheiro e carência de infra-estrutura. Em Juiz de Fora o total desta inadequação apresentou o valor de 22.153 unidades, assim distribuídas:

<b>Inadequação Fundiária</b>	<b>Adensamento Excessivo</b>	<b>Domicilio sem banheiro</b>	<b>Carência de Infraestrutura</b>
6264	5153	815	9921

O censo do ano de 2000 apontou também o número de habitantes de Juiz de Fora, com um total de 456.796 habitantes. O número de domicílios foi levantado totalizando 131.252 domicílios urbanos particulares permanentes, com os percentuais relativos ao salário mínimo da seguinte forma: 40.051 (30,51%) – Até 03 SM, 25.419 (19,37%) – Entre 03 e 05 SM, 32.899 (25,07%) – Entre 5 a 10 SM e 32.883 (25,05%) – Mais de 10 SM.

### 3.2 HABITAÇÃO POPULAR EM JUIZ DE FORA

Para tratar de maneira mais particularizada a questão da habitação popular, foram consultados todos os materiais existentes que abordam o assunto, desde folhetos e publicações periódicas até os processos administrativos arquivados junto aos órgãos públicos, além, é claro, as poucas bibliografias havidas, destacando-se o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, aprovado no ano de 2000.

Situada na Zona da Mata Mineira, Juiz de Fora teve como origem a abertura do Caminho Novo, estrada criada para transportar o ouro no século XVIII, onde surgiu o povoado de Santo Antônio do Paraibuna em 1820 e que em 1850 foi elevado à categoria de cidade e após quinze anos foi denominada como cidade do Juiz de Fora. Este curioso nome se deve ao fato de que o Juiz de Fora ter sido um magistrado que atuava na cidade e hospedava-se em uma fazenda da região.

A partir do ano de 1850, a cidade passa a vivenciar um processo de grande crescimento econômico proporcionado pela agricultura cafeeira, associada com as facilidades de transporte, energia e mão-de-obra. Nesta mesma época, iniciou-se a construção da Estrada União e Indústria, com o objetivo de encurtar a viagem entre a Corte e a Província de Minas. A questão da intervenção do estado no setor habitacional se deu pela adoção de medidas com a preocupação sanitarista, isto é, como os cortiços eram considerados lugares com focos de epidemias e doença, coube ao Estado a promoção de medidas, visando a demolição dos mesmos.

Os cortiços são expulsos das áreas do centro, como mostra um interessante relatório da Diretoria Municipal de Política, datado de 1896:

“Já vai bem reduzido o número deles e isto em razão da benéfica lei que estabelece a taxa de \$200.000 para cada uma destas habitações, enquanto não forem demolidas. Muitas têm sido substituídas por confortáveis e elegantes prédios. O aumento dessa taxa traria certamente a pronta extinção desses verdadeiros focos de imundícies onde vive um grande número em promiscuidade, de indivíduos pobres e sem escrúpulos”.

Em 1925, com a criação da Diocese de Juiz de Fora, a Igreja Católica se tornou mais presente, deixando a cidade mais severa e mais controladora da maneira de pensar das pessoas, não se importando muito com as questões sociais. Nesta época, em busca de uma identidade maior, vários jovens católicos se organizaram através de um movimento que deu

origem à Faculdade de Filosofia e Letras de Juiz de Fora, responsável por vários debates de intelectuais da época.

Ao longo dos anos, muitas transformações ocorreram no Município. Pressionada pela necessidade de desenvolvimento e condicionada pela difícil topografia de seu território, Juiz de Fora já apresentava evidentes sinais de um crescimento desordenado. A necessidade cada vez maior de infra-estrutura, habitação e serviços urbanos deu mostras que estes problemas comuns ao processo de urbanização, também se refletiriam em Juiz de Fora, não fugindo à regra das demais cidades Brasileiras.

Com o grande crescimento urbano verificado a partir dos anos 50, Juiz de Fora passa a sofrer com a falta de habitação popular e começa a contabilizar os primeiros números relativos ao déficit habitacional. Na busca de novos terrenos para atender a esta demanda, vários parcelamentos de solo são realizados na periferia, que eram aprovados por legislações incipientes que não previam áreas para equipamentos urbanos/comunitários e também não restringiam as ocupações de encostas, vales, matas, cursos d'água, etc.

Em 1970, o Plano de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI (1975) alerta para a necessidade de enfrentamento dos problemas relativos ao parcelamento irregular do solo urbano. Com a inclusão do Município no Programa Cidade de Porte Médio – CPM, vários recursos dos governos federal, estadual e do Banco Mundial passam a permitir ações mais atuantes, visando inibir lançamentos destes empreendimentos de maneira informalizada.

Paralelo a estas intervenções, são desenvolvidas também ações para a regularização de loteamentos irregulares e de áreas ocupadas espontaneamente, sendo a Vila Olavo Costa, habitada desde a década de 30, a primeira área regularizada com a emissão de documento de posse, emitido através de doação do poder público.

Mesmo com as ações objetivando a regularização fundiária, ainda ocorrem vários processos de expulsão de ocupantes em áreas irregulares, sob a alegação da necessidade de terrenos para o desenvolvimento urbano. Estas expulsões em muitos casos ocorrem de maneira direta, onde o poder público transfere os moradores para áreas mais distantes ou de maneira indireta, pois com o crescimento natural da cidade os locais centrais passam a ter uma maior valorização e a parte mais empobrecida dos residentes nestes locais sofre o assédio

da especulação imobiliária e vende suas terras, passando a ocupar locais mais distantes, com pouca infra-estrutura e altas declividades.

Na verdade, o que ocorreu, e o que tem ocorrido com Juiz de Fora, não tem sido diferente das demais cidades brasileiras, isto é, com o crescimento, o processo de periferização se acentua, havendo um fluxo migratório do centro para a periferia, com o deslocamento das famílias, que ocupam novas áreas ainda desvalorizadas que, com o passar dos anos, acabam sendo beneficiadas e vendidas novamente, realimentando o processo.

Em 1986 são aprovadas as Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano que são: Lei 6908/86 que disciplina o parcelamento de solo, Lei 6909/86 que dispõe sobre o código de obras e Lei 6910/86 que ordena o uso do solo. A Lei 6908/86 foi postulada à luz da Lei federal de parcelamento 6766/79 e os novos loteamentos para serem aprovados passaram a doar 35% da área loteada para arruamento e terrenos para equipamentos urbanos/comunitários, além de dotar todo o empreendimento com rede de água potável, pluvial, esgoto sanitário e energia elétrica.

Para servir como um maior incremento nas ações de produção de moradia e de regularização fundiária, neste mesmo ano foram criadas a EMCASA – Empresa de Habitação Regional e a CORE – Coordenadoria de Regularização Fundiária, dando um tratamento mais focado ao problema habitacional, mas com o inconveniente das decisões sobre os assuntos pertinentes serem tomadas de forma separada do contexto urbano mais geral. Ao longo destes anos, podemos afirmar que a maioria dos programas de acesso a terra e moradia já foram experimentados na cidade e podemos destacar entre eles os seguintes: Programa de Lotes Urbanizados, Mutirões, autoconstrução, Cesta Básica de Construção, PROTECH, PRO-MORADIA, PROBAC, etc.

## 4 LEGISLAÇÃO URBANA

### 4.1 ESTATUTO DA CIDADE

A montagem na foto abaixo mostra exatamente o que esta acontecendo nas grandes cidades brasileiras. Os bairros de classe média e alta estão sendo espremidos por um cinturão de pobreza e criminalidade que a cada dia vem crescendo sem nenhum controle e regulação dos poderes públicos. Observa-se a segregação social existente nas duas situações, isto é, enquanto famílias inteiras ocupam áreas e constroem barracos sem nenhuma condição de moradia, outras promovem verdadeiros fortes, achando que desta maneira estarão seguras e protegidas das mazelas sociais do Brasil. A melhor maneira de garantir segurança é dar condições de cidadania para aqueles mais vulnerabilizados de nossa sociedade.



Foto Revista VEJA, edição 1684 – 24/01/2001

Durante o processo de mobilização nacional para a elaboração da nova constituição brasileira houve grupos que lutaram para fazer constar a função social da cidade e da propriedade urbana no processo de desenvolvimento das cidades. Após discussões foi promulgada em 05 de outubro de 1988 a nova constituição brasileira constando com o capítulo II, que trata especificamente a questão da política urbana, conforme os artigos nº182 e 183, transcritos a seguir:

**Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsório;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

**Art. 183.** Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua

moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou a mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Mesmo após esta promulgação, faltava ainda uma legislação que complementasse e regulasse estes artigos e, por mais de uma década de discussões e negociações, foi aprovado em 10 de julho de 2001 a Lei nº. 10257, com vigência a partir de 10 de outubro do mesmo ano, conhecida como “ESTATUTO DAS CIDADES”.

Conforme o próprio artigo nº. 182 prescreve, é competência do município a execução da Política Urbana e vários municípios no Brasil não esperaram a promulgação da referida lei para aplicação de alguns instrumentos citados na Constituição Federal. Deste modo, no processo de ordenamento do crescimento da cidade de Juiz de Fora também esta prática já foi e continua sendo adotada, uma vez que, no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, aprovado pela Lei Municipal nº. 9811 de 27 de Junho de 2000 foram contemplados muito destes instrumentos. Na base conceitual deste plano existe a argumentação que as cidades concentram uma grande quantidade de recursos e os distribui de acordo com as leis do mercado e que, infelizmente, atua em função do lucro e não de resultados e benefícios sociais.

Como forma de participação da sociedade nos processos de monitoramento e fiscalização do PDDU, foi criado junto ao Plano o Conselho Municipal de Política urbana - COMPUR, que tem a responsabilidade de monitoramento e fiscalização do PDDU, sendo constituído por representantes do Poder Público e setores da sociedade civil organizada.

Também foram previstos no Plano os Conselhos locais de política Urbana, que serão criados no âmbito de cada Unidade de Planejamento (UP), como instância local de discussões relativas às questões urbanas da comunidade, propondo e assessorando o COMPUR, inclusive auxiliando-o no monitoramento do PDDU, com composição semelhante ao COMPUR e que as representações populares serão as associações de moradores.

Com a existência do PDDU e também com a aprovação do Estatuto das Cidades, Juiz de Fora passou a ter, já no início do século 21, duas relevantes ferramentas para a condução de seu planejamento urbano, faltando ainda uma maior mobilização/participação da sociedade civil organizada para fazer valer os preceitos destas duas legislações.

Também estão previstos no Estatuto da Cidade, diversos instrumentos que foram ordenados conforme aplicação no desenvolvimento das cidades. São eles:

Instrumentos de indução ao desenvolvimento (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo, Desapropriação com Pagamento em Títulos e Consórcio Imobiliário, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir, Operação Urbana Consorciada, Direito de Preempção); Instrumentos de Financiamento da Política Urbana; Instrumentos de Regularização Fundiária e Instrumentos de democratização da gestão urbana.

#### **4.1.1 Considerações sobre Estatuto da Cidade**

O Brasil é um país que se urbanizou intensamente nas últimas décadas. Segundo dados do IBGE (censo de 2000) a população urbana passa de 82%. Com este índice, as condições de moradia nas cidades passaram a ser desumanas e predatórias, dando condições somente que uma parte da população possa usufruir daquilo que a urbe oferece. Deste modo, grandes espaços urbanos inaproveitáveis para parcelamentos formalizados foram tomados por ocupações irregulares, deixando estes moradores à margem do processo de crescimento das cidades.

O Estatuto da Cidade tem a intenção de tentar reverter o quadro de discriminação social, fazendo que todos participem na tomada das ações voltadas para o município, além de criar mecanismos para inibir a especulação imobiliária e gerar alguns recursos financeiros para serem aplicados em políticas sociais e ambientais e de preservação do patrimônio.

Percebe-se que na época da promulgação da Constituição Brasileira houve uma luta intensa para fazer constar um capítulo dedicado à política urbana do país, que precisava de uma lei complementar que regulamentasse os dispositivos constantes no mesmo. Após longos 14 anos com um processo contínuo de cobrança da sociedade menos favorecida, houve a

promulgação da Lei do Estatuto das Cidades, que tem como uma de suas metas o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Observa-se que os instrumentos contidos na presente Lei são grandes avanços da sociedade a fim de tornar a cidade mais democrática e participativa. Muitos destes instrumentos para aplicação deverão ser discutidos intensamente com a sociedade, pois os atores envolvidos defendem vários interesses e entidades de classe. Acredita-se que, para implementação, as cidades deverão promover constantes debates com a sociedade para uma discussão e mobilização a respeito do assunto. Com certeza, nenhum município conseguirá a implementação da lei sem o apoio da sociedade, levando em consideração que muitos instrumentos são relativos à propriedade privada.

Conforme citado, alguns dos instrumentos ainda demandam mobilização e legislação própria para aplicação na Cidade de Juiz de Fora. Como consequência, ainda não foram observados reflexos significativos da Lei nas questões urbanas e sociais, mas já esta havendo várias discussões sobre o assunto junto à sociedade através das instituições que estão ligadas com a política urbana no município. Outros instrumentos previstos no Estatuto das Cidades que são “auto aplicáveis” e que não demandam uma mobilização e participação popular já estão sendo utilizados, mas de maneira muito acanhada, por força ainda do desconhecimento da lei.

Apesar de algumas ações ainda um pouco acanhadas, existe a preocupação desta lei não ser aplicada já que contraria interesses de uma grande parcela da sociedade que usa o poder econômico para fazer valer suas vontades. Não se pode deixar de utilizar esta grande “arma” como forma de garantir uma melhor distribuição do espaço urbano. Para que isto aconteça deverá haver um profundo conhecimento da lei e uma grande mobilização, e que o poder de convencimento esteja embasado na perspectiva de geração de uma cidade mais humana e democrática para todos.

Da forma como foi aprovado e como está sendo apresentado para a sociedade, os instrumentos do Estatuto se mostram como uma intervenção do estado na regulamentação, indução e no controle do processo de crescimento da cidade. Esses instrumentos, se bem aplicados, poderão desacelerar e acabar com a especulação do mercado imobiliário, promovendo uma regulação no preço da terra, ao aplicar na íntegra o princípio da função

social da propriedade urbana, principalmente nas áreas passíveis de aproveitamento para habitação popular.

Esta intervenção do Estado, já prescrita na Constituição do Brasil, consagra as Liberdades inerentes à vida, mas também submete estas mesmas liberdades aos desígnios maiores, emoldurando um Estado de certo intervencionismo, capaz de minimizar as injustiças, equilibrar forças e tutelar os necessitados. Este modelo se escora no respeito aos direitos particulares, consagrando e prestigiando os direitos fundamentais e tutelando os direitos coletivos.

O termo “Função Social da Propriedade”, constantemente citado na Lei do Estatuto das Cidades, passou a fazer parte da Constituição Federal, quando a mesma passou a admitir a prevalência do interesse coletivo sobre o individual privado nas resoluções das questões urbanísticas e registrais. É pressuposto na Constituição a participação harmônica de todas as estruturas do poder, exigindo da União a fixação de “Normas gerais” e deixando para os poderes locais a execução da política de desenvolvimento urbano, a construção e montagem da Função Social que deve atender os anseios e necessidades locais.

Função social é o que dá norte para que lado a cidade pode e deve crescer e quais os espaços que não podem e devem ser ocupados. Não retira a propriedade de pessoas abastadas, transferindo para os mais necessitados. A propriedade privada deve ser protegida e tutelada, somente deverá sofrer intervenção se não estiver cumprindo a função social estabelecida para a cidade.

#### 4.2 O PLANO DIRETOR DE JUIZ DE FORA

Conforme prescrito no capítulo II, que trata da política urbana, artigo 182, da Constituição de 1988, todo município com mais de 20.000 habitantes tem a obrigação de ter um plano diretor. O Estatuto da Cidade aprovado em 2001 reforçou ainda mais esta obrigação, quando determinou que as cidades que ainda não tenham este plano o produzam em 5 anos. Com isto, os municípios passaram a ser o palco para as discussões e negociações dos conflitos entre o direito privado e o interesse público.

Por um lado, esta medida foi positiva, pois permite que as especificidades de cada município possam ser discutidas de maneira particularizada, diante da grande diversidade das

regiões do Brasil. Além disso, possibilita a proximidade das discussões urbanas com o cidadão, tornando-as mais participativas. O aspecto negativo é que, ao delegar para os municípios a regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade no âmbito dos Planos Diretores, estabelece-se uma disputa essencialmente política no nível municipal, e conforme os rumos e interesse que ela tome, podem descaracterizar a finalidade proposta na lei.

A grande maioria dos planos elaborados pelos municípios se distanciou da realidade urbana periférica, facilitando a fragmentação das políticas públicas urbanas. Por este motivo, a orientação que vem se dando atualmente é que as novas metodologias de planejamento sejam mais próximas da realidade e da gestão local, mais abertas à participação dos agentes sociais dos bairros e promotoras de uma reintegração transversal das políticas setoriais, como os Planos Habitacionais e Urbanos.

Infelizmente, ainda hoje muitos planos diretores continuam sendo resultado de uma apressada montagem em gabinetes, visando apenas dar capacitação aos municípios para pleitearem verbas junto aos organismos de financiamento e de transformá-los em fatos políticos. Nas revisões dos planos diretores existentes ou na formulação dos novos, deve-se procurar sempre manter a efetividade dos instrumentos do Estatuto das Cidades, não deixando transparecer que as regras só ficarão no papel e pouco contribuirão para uma virada de rumo nas questões da desigualdade estrutural no acesso à terra e no direito à cidade no Brasil. Se o Estatuto da Cidade não sair das discussões acadêmicas dos urbanistas, e não for efetivamente utilizado pela sociedade, corre-se o risco de mais uma vez, ter-se uma lei que não pegou, mantendo-se o estrutural desequilíbrio no acesso ao solo urbano.

Aprovado pela Lei N° 9811/2000, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora é resultado de vários anos de pesquisa, levantamentos de dados, análises, discussões e elaboração de propostas, com o propósito de ordenação do espaço urbano através de certos padrões reguladores, a fim de alcançar uma cidade mais participativa na tomadas de decisões, mais igualitária, harmônica, tendo como um de seus principais objetivos não comprometer e se promover o aumento da qualidade de vida de seus moradores.

Com o crescimento da cidade, o aumento da demanda por infra-estrutura, serviços urbanos, sistema viário, habitação popular, etc., cada vez mais se acentua, gerando problemas que são comuns ao processo de urbanização das cidades brasileiras, e Juiz de Fora não foge à

regra. A fim de evitar estes problemas, o Plano Diretor apresenta-se como um importante instrumento capaz de dotar a cidade de uma estrutura suficiente para suportar as exigências naturais do processo de desenvolvimento, uma vez que é norteador das políticas e ações destinadas ao equilíbrio do município.

Com relação à habitação, propõe o plano diretor no capítulo V, as seguintes diretrizes gerais:

- I – Assegurar a todo cidadão de Juiz de Fora o direito à moradia, para o que o Município deverá:
- - revisar a legislação urbanística e edilícia, alterando os padrões de parcelamento e edificação nas áreas indicadas para isto, de forma a ampliar o universo da população com acesso ao mercado formal de habitação;
  - - inserir as favelas e os loteamentos irregulares no planejamento da cidade, visando fazer com que constituam bairros ou que se integrem efetivamente com aqueles onde estejam situados;
  - - estabelecer programas de assentamento para a população de baixa renda, promovendo programas de regularização fundiária.
- II – Criar nas Áreas de Especial Interesse Social, através dos Planos Locais de Urbanificação, mecanismos para aplicação dos Instrumentos de Intervenções Urbanas pertinentes.
- III – Para fins de assentamento das populações de baixa renda deverão ser priorizadas a oferta de lotes urbanizados e depois a construção de moradias de baixo custo para realocação de pessoas removidas de áreas de risco, áreas “non aedificandi” e outras de interesse público.

#### 4.3 LEIS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO

Em 1986, a cidade aprovou a Lei 6908/86, que trata do parcelamento do solo urbano, a Lei 6909/86, que trata do código de obras e a Lei 6910/86, que define e normatiza as zonas urbanas com seus respectivos usos e modelos. Mesmo com a aprovação do Plano Diretor em 2000, apontando a necessidade de reformulação destas leis, em função da mudança na divisão

territorial do Município e também devido ao próprio crescimento da cidade, ainda estas legislações continuam sendo utilizadas.

Para adequação ao processo de crescimento da cidade, várias modificações foram acrescidas às leis primitivas através de textos complementares, formando uma verdadeira “colcha de retalhos” na legislação urbana. Destas leis, a que causa maior reflexo na produção da moradia, sem dúvida é a Lei de parcelamento do solo, 6908/86, já que, ao ser utilizada para este fim, define o local de implantação com suas características e implicações com o entorno.

Para prover a cidade de lotes e habitações à população que mais tem dificuldade de acesso a estes produtos são necessárias ações de parcelamento do solo, que em muitas vezes não obedecem ao estabelecido nas legislações urbanas, isto é, quando foi aprovada a Lei 6908/86 e adotou-se como regra que os padrões urbanísticos (geometria das vias, percentuais de áreas públicas, etc.) seriam comuns a qualquer tipo de loteamento, sendo que, para alcançar um preço compatível com a capacidade de pagamento deste público, deveria existir uma legislação própria para loteamento popular.

Na verdade, essa lei quando foi redigida seguiu estritamente o que prescreve a lei federal Nº 6766/79 de 19 de dezembro de 1979, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no território Brasileiro. A lei 6766/79 veio normatizar pontos fundamentais para um perfeito ordenamento do solo urbano, tais como:

- - Conceitua Loteamento e desmembramento;
- - Não permite o parcelamento de solo em áreas críticas:
- - Cria requisitos urbanísticos:
- - Normatiza as diretrizes, a aprovação e o registro cartorário dos parcelamentos:
- - Outorga às Prefeituras a regularização do parcelamento, no caso de negligência do loteador;
- - Cria sanções penais pelo descumprimento da Lei.

Ao longo dos anos de aplicação da legislação federal, o País sofreu com um grande aumento de ocupações irregulares e clandestinas, devido ao acelerado processo de urbanização das cidades, aliado a queda do poder econômico da população e também devido a falta de oferta de lotes populares, uma vez que o poder público não consegue atender a grande demanda existente e não é de interesse do mercado imobiliário este produto, cujo custo final de produção não oferece condições de repasse ao público a que se destina.

Sentindo a necessidade de mudança, em 29 de Janeiro de 1999 foi aprovada a Lei nº 9785/99 com o objetivo “flexibilizar” a lei 6766/79, ampliando o poder dos municípios com relação ao planejamento urbano, transferindo para os mesmos a definição de índices urbanísticos, percentuais de áreas públicas e áreas mínimas e máximas de lotes, diminuindo a participação dos governos estaduais no processo de aprovação de loteamentos e desmembramentos.

Com base nesta modificação, a cidade de Juiz de Fora também promoveu mudanças na Lei 6908/86, com o objetivo de acolher estas modificações e dar condições de acesso à terra urbanizada pelas pessoas mais carentes da população. Isto foi feito com a aprovação da Lei nº 10759/2004, que alterou a lei de parcelamento, onde as principais mudanças ocorridas foram as seguintes:

- Os parcelamentos de terreno poderão ser feitos também junto aos núcleos urbanos situados na zona rural, com o objetivo de ampliar a oferta de lotes urbanizados nestes locais, evitando a migração campo-cidade.
- Nos loteamentos populares (Modelos de Parcelamento – MP1 e MP2),<sup>5</sup> o índice de 15% da área loteada para equipamentos urbanos e comunitários<sup>6</sup> foi mantido, podendo o arruamento ser desenvolvido sem limite mínimo de utilização. Não é exigência que se alcance o total de 35%.

---

<sup>5</sup> A lei Municipal de parcelamento 6908/86, estabeleceu 08 modelos de parcelamentos, sendo o MP1 e MP2 destinados à habitação popular.

<sup>6</sup> Consideram-se áreas para equipamentos urbanos aquelas destinadas a implantação da infra-estrutura, tais como: áreas para reservatório de água, sub-estação de energia elétrica, etc. As áreas para equipamentos comunitários são aquelas destinadas às praças, escolas, postos de saúde, etc.

- O sistema viário para os loteamentos populares (Modelos de Parcelamento MP1 e MP2) foi modificado a fim de melhor atendimento a demanda necessária, reduzindo com isto os custos de implantação.
- Nos loteamentos cujos lotes possuam áreas superiores a 400 m<sup>2</sup>, poderá o loteador ofertar as áreas de equipamentos urbanos/comunitários fora do perímetro que está sendo loteado, desde que esta compensação seja feita à luz da planta de valores do município.
- Nas regiões da cidade onde a legislação permitir loteamentos no modelo MP2 (200m<sup>2</sup> a 300m<sup>2</sup>), também poderão ser feitos desmembramentos com estas medidas.

Estas modificações, apesar de serem ainda muito modestas para alcançar uma melhor distribuição de terra urbanizada, já vêm trazendo alguns reflexos no desenvolvimento da cidade, pois é percebido um pequeno aumento na oferta de lotes populares, levando-se em consideração as implicações que estes empreendimentos sofrem com a questão ambiental.

Apesar das modificações havidas na lei federal de 1999, ainda o País carece de uma legislação mais abrangente relativa ao parcelamento urbano, já que as áreas de ocupações irregulares têm aumentado com a necessidade de incorporá-las ao tecido urbano. Também é necessário acolher as novas formas de gestão e utilização das áreas parceladas (condomínios horizontais, loteamentos fechados), que a sociedade já vem utilizando com relativo sucesso, causando implicações sociais, ambientais e jurídicas.

Tramita no Congresso Nacional, desde o ano de 2000, o projeto de Lei PL 3057/2000, também chamado de lei de responsabilidade territorial, que altera significadamente o parcelamento de solo no Brasil, acolhendo as questões de regularização fundiária, loteamentos fechados, condomínios horizontais, registros cartorários, etc. Diversas discussões estão sendo feitas nas comissões pertinentes e espera-se que com a aprovação da lei haverá uma aproximação maior entre legislação e produção do espaço urbano.

## **5 A EMPRESA REGIONAL DE HABITAÇÃO - EMCASA**

### **5.1 COMO FOI CRIADA E QUAIS SEUS OBJETIVOS**

Conforme já mostrado em diversas partes deste trabalho, a partir da década de 50 é registrado no Brasil o início de intenso processo de migração campo-cidade, esgotando as condições de infra-estrutura havidas para atender a esta demanda. Com isto, começa a se agravar a questão da provisão de moradias para a faixa da população mais carente, pois por falta de opções de acesso a terrenos urbanizados começa a acontecer a ocupação de áreas inaproveitáveis para o mercado imobiliário, tais como: encostas, fundos de vales, faixas “non aedificandi”, etc, além do aparecimento de parcelamentos irregulares e clandestinos sem qualquer infra-estrutura urbana.

O Município de Juiz de Fora não fugiu à regra do cenário nacional e desde esta época vem sofrendo com os problemas inerentes ao crescimento das cidades brasileiras. Para combater a questão do déficit de moradias, a cidade vem trabalhando com diversas ações e a de maior relevância pode-se apontar que foi a criação da Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora – EMCASA.

O processo administrativo que foi formulado para a tramitação da proposta de criação desta empresa é o de nº 5291/87, onde às fls. 19 encontra-se trecho de parecer do Sr. Diretor do Instituto de Pesquisa e Planejamento, Sr. Murilo de Avellar Hingel, com recomendações sobre o nome da razão social e também qual a área de atuação que a mesma poderia compreender:

“Reportando-me à Minuta de Lei que dispõe sobre a incorporação e a constituição da Companhia de Habitação do Paraibuna – COMPAR, tenho a fazer as seguintes considerações:

1 – Proponho como denominação: Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora – EMCASA.

2 – Apresento 5 (cinco) sugestões de logotipo para a EMCASA – Anexo 1.

3 – Sugiro para o art. 2º a seguinte redação: A empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora – EMCASA, terá sede nesta cidade e prazo de duração indeterminado, e exercerá as suas atividades nos municípios mineiros da Bacia do Rio Paraíba do Sul, área correspondente às sub-bacias dos rios Paraibuna, Pomba e Muriaé, que se tornarem seus acionistas ou que com ela para tanto celebrarem convênio. V. Anexo nº 2 : relação dos municípios por sub-bacia e mapas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (sub-bacias dos rios Paraibuna, Muriaé e Pomba – MG e sub-bacias dos rios Paraibuna e Pomba – MG, respectivamente).”.

Após estas considerações e demais ações de cunho administrativo foi aprovada a Lei Municipal nº. 7152 de 27 de agosto de 1987, dispondo sobre a incorporação e a constituição da EMPRESA REGIONAL DE HABITAÇÃO DE JUIZ DE FORA S.A, com o principal objetivo de combater o crescente aumento de áreas subnormais através da promoção de serviços de urbanização ou remoção das ocupações e oferta de moradias para a população de baixa renda.

De forma mais detalhada e conforme consta na referida Lei, a EMCASA tem os seguintes objetivos:

- I - o estudo dos problemas da habitação, notadamente da habitação popular, em coordenação com os órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal, direta ou indireta, bem como com as instituições privadas com interesse no tema;
- II - o planejamento, a produção e a comercialização de unidades habitacionais, em especial as destinadas à população de baixa renda;
- III - o repasse; ao mutuário final, de financiamentos para a aquisição de habitação ou de materiais destinados à sua construção;
- IV - o planejamento e a execução de programas de erradicação de favelas e outras habitações inadequadas;
- V- a participação em programas e projetos de desenvolvimento comunitário;
- VI - a aquisição, a urbanização e a venda de terrenos;

VII - a construção de obras civis na área da habitação popular;

VIII - a incorporação imobiliária;

IX - a compra e venda de materiais de construção;

X - a locação de bens imóveis de sua propriedade;

XI - a realização de todas as demais atividades necessárias a que sejam alcançados os objetivos do Plano Nacional de Habitação.

Como forma de regulamentar a estrutura da EMCASA, foi criado o estatuto da empresa, tendo sido registrado na Junta Comercial do Estado de Minas Gerais em 18/12/1987. Após esta data o estatuto sofreu diversas modificações para adequações às legislações posteriores e adaptações com propósito de melhorar a gestão da empresa. Conforme prescrito no estatuto, atualmente a estrutura funcional da EMCASA compõe-se de Assembléia Geral, Conselho de Administração, Diretoria e Conselho Fiscal, com as competências transcritas na íntegra a seguir:

#### ASSEMBLÉIA GERAL

Art. 13 - A Assembléia Geral reunir-se-á:

- I - ordinariamente dentro dos 4 (quatro) primeiros meses seguintes ao término do exercício social, na forma da lei, a fim de:
  - a) tomar as contas dos administradores, relativas ao exercício social encerrado;
  - b) examinar, discutir e votar as demonstrações contábeis instruídas com parecer do Conselho Fiscal e dos Auditores Independentes;
  - c) deliberar sobre a destinação do lucro líquido do exercício e a distribuição de dividendos;
  - d) eleger os membros do Conselho de Administração, e, dentre estes, o seu Presidente, bem como os membros da Diretoria, bienalmente;
  - e) eleger os membros efetivos e suplentes do Conselho Fiscal, anualmente;

f) fixar a remuneração dos membros do Conselho de Administração, da Diretoria, e do Conselho Fiscal.

II - Extraordinariamente, sempre que os interesses sociais o exigirem.

' único: um dos membros do Conselho de Administração ,será, necessariamente, escolhido entre os empregados da entidade, pelo voto destes, em eleição direta, organizada conjuntamente pela empresa e pelo respectivo Sindicato, observada a legislação municipal específica em vigor.

Art. 14 - A Assembléia Geral será presidida pelo Diretor Presidente da EMCASA, quem convidará 1 (um) dos acionistas a ela presente para secretariá-lo.

#### ADMINISTRAÇÃO

Art. 15 - A EMCASA será administrada pelo Conselho de Administração e pela Diretoria.

#### CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Art. 16 - O Conselho de Administração será composto por 12 (doze) membros efetivos, todos acionistas ou representantes destes, residentes no País, eleitos pela Assembléia Geral, para uma gestão de 2 (dois) anos, permitida a reeleição, e por ela destituíveis a todo tempo.

' 11 - Os Conselheiros serão eleitos juntamente com os seus respectivos suplentes, sendo que os últimos não terão direito a qualquer remuneração, salvo quando exercerem efetivamente, as funções do cargo.

' 21 - O Presidente do Conselho de Administração será eleito pela Assembléia Geral entre um dos membros daqueles.

' 31 - O Conselho de Administração reunir-se-á na sede da EMCASA ou em outro local que for previamente indicado e será convocado, até 3 (três) dias úteis antes da data designada para a reunião, mediante comunicação, por quaisquer de seus membros ou pelo

Diretor Presidente da EMCASA, lavrando-se de cada reunião a respectiva ata no livro Atas das Reuniões do Conselho de Administração@.

## 5.2 AÇÕES DESENVOLVIDAS PELA EMCASA

Desde a época de sua criação, a EMCASA trabalha com diversas linhas de provisão de moradias e terrenos para a população de baixa renda, contando com recursos financeiros dos governos Federal, Estadual e Municipal e de organismos internacionais ligados à área de habitação e saneamento (Banco Mundial). A seguir é apresentado quadro demonstrativo do total da produção de lotes populares realizados por esta empresa:

## LISTAGEM DE EMPREENDIMENTOS EM ORDEM ALFABÉTICA

AC	EMPREENDIMENTO	LOCALIZAÇÃO	PROCESSO	LOTE
41	ALTO DA COLINA	CIDADE DO SOL - RUA FRANKLIM DE P MARQUES - ÁREA A	3052/94	6
9	ALVINA ALVES I	GRAJAU - 3a.SEÇÃO - QUADRA I - RUA ALVINA ALVES	4241/93	5
14	ALVINA ALVES II - LOTE 3	GRAJAU - 3a.SEÇÃO - QUADRA E - RUA ALVINA ALVES	4213/88	1
17	ALVINA ALVES III - ÁREA B	GRAJAU - 3a.SEÇÃO - QUADRA D - RUA ALVINA ALVES	4213/88	1
26	ALZIRA GARCIA - LOTE 1001	NOSSA SENHORA DE LOURDES - RUA ALZIRA GARCIA	2561/86	1
4	AMAZÔNIA	FRANCISCO BERNARDINO - MILHO BRANCO - ÁREA F	1231/92	345
76	AMAZÔNIA - TERRENOS 7A E 7B	FRANCISCO BERNARDINO - MILHO BRANCO - AMAZÔNIA	3186/96	7
55	AURORA TORRES	SANTA LUZIA - RUA AURORA TORRES C/ JOSÉ OROZIMBO OLIVEIRA	0259/94	7
75	AURORA TORRES 2	SANTA LUZIA - CARRAZAL - LOTE 1 - QUADRA "D"	3507/96	1
104	BAIRRO DE LOURDES	B. LOURDES - RUAS Drª DULCE PALMER E DOMINGOS DEL'DULCA	2918/99	62
74	BELO VALE	DOM BOSCO - RUA ARAGUARI - LOTE 9	2391/96	1
71	BOSQUE DOS PINHEIROS	SÃO PEDRO - BOSQUE DOS PINHEIROS - ÁREA 5 - QUADRA C	3357/95	1
20	CACHOEIRINHA	CACHOEIRINHA - QUADRA E - RUA ORLANDO FORTINI ARCURI	1268/91	10
18	CAIÇARAS	SÃO PEDRO - FAZENDA SÃO JUDAS TADEU - ÁREAS B/C	2459/92	195
42	CAMPO BELO	GRANJAS BETANIA - ÁREA SI	3083/94	40
77	CARRAZAL - LOTES B/C	SANTA LUZIA - CARRAZAL - RUA EURIDES SOUZA	4209/96	1
53	CIDADE NOVA - LOTE 39	SANTA EFIGENA - CIDADE NOVA - QUADRA F	1688/95	1
33	FURTADO DE MENEZES - ÁREA A - LOTE 70	VILA FURTADO DE MENEZES - RUA GEN. BENJAMIN DA FONSECA	3114/93	1
43	GRANJAS MARCILIA	LINHARES - GRANJAS MARCÍLIA	3070/94	2
29	HENRIQUE PIMENTA BRASIEL	RETIRO - JARDIM ESPERANÇA - RUA HENRIQUE PIMENTA BRAZIEL	5319/94	13
23	IBITIGUAIA	SANTA LUZIA - RUA IBITIGUAIA	4767/85	9
40	IPIRANGA - LOTE 391	IPIRANGA - PARTE 2 - RUA OLIVIA MOREIRA	5056/93	4
129	IPIRANGA - TERRENO 2 - QUADRA 3	IPIRANGA - RUA BRAZ ANTÔNIO FALCON	-----	2
102	JARDIM CASABLANCA	SÃO PEDRO - JARDIM CASABLANCA - RUA K	2958/93	95
39	JARDIM DA CACHOEIRA	MONTE CASTELO - FAZENDA SÃO JUDAS TADEU	1416/93	67
82	JARDIM DAS PEDRAS PRECIOSAS	RETIRO - ÁREA "B" - SÍTIO ALPES E MARMELOS	3683/97	349

46	JARDIM MARAJOARA - LOTE 6	SÃO PEDRO - QUADRA F - RUA C	4961/94	2
11	JARDIM NATAL - LOTE 41	JARDIM NATAL - QUADRA 10 - RUA N	3213/88, 4213/88, 2473/95	13
103	JARDIM NATAL - TERRENO Nº 12	JARDIM NATAL - RUA FELIPPE JOSÉ - QUADRA 20	2958/98	1
126	JOQUEI CLUB 2 - ÁREA "A"	JOQUEI CLUB 2 - RUA ANTÔNIO GUIMARÃES PERALVA	03341/2001	1
128	JOQUEI CLUB 2 - ÁREA "C"	JOQUEI CLUB 2 - RUA ANTÔNIO GUIMARÃES PERALVA	03354/2001	1
127	JOQUEI CLUB 2 - ÁREA "D"	JOQUEI CLUB 2 - RUA ANTÔNIO GUIMARÃES PERALVA	03342/2001	1
110	LEITO DA LEOPOLDINA	DIVERSOS BAIRROS - ANTIGO LEITO DA LEOPOLDINA	5157/97	258
117	LOTEAMENTO POPULAR BENFICA	BENFICA - RUAS BARTOLOMEU BUENO E VIDAL NEGREIROS	5105/62	7
0	MILHO BRANCO - 1a. SECAO	FRANCISCO BERNARDINO	2446/85, 2458/92, 0709/88	382
2	MILHO BRANCO - 2a. SECAO - ÁREA A	FRANCISCO BERNARDINO	2446/85	62
1	MILHO BRANCO - 4a. SECAO - ÁREA B2	FRANCISCO BERNARDINO	2446/85	789
3	MILHO BRANCO - 4a. SECAO - ÁREA C	FRANCISCO BERNARDINO	2446/85	25
112	MILHO BRANCO - ÁREA IA	MILHO BRANCO	0279/98	15
66	MILHO BRANCO - ÁREA IC	FRANCISCO BERNARDINO - MILHO BRANCO	5314/94	2
37	MORRO DOS PINHEIROS	SÃO PEDRO - ADOLFO VIREQUE - 1a. SEÇÃO	3209/91, 2460/96	17
79	NOVA TRIUNFO	BARREIRA DO TRIUNFO	4582/96	74
78	PARQUE DAS TORRES	BARBOSA LAGE	4456/94	397
49	PARQUE SÃO PEDRO	SÃO PEDRO - QUADRA E - RUA DR. JOSÉ H MASSINI	5210/59, 0655/95	6
65	PENIDO	DISTRITO DE ROSÁRIO DE MINAS - ESTACÃO DE PENIDO	3656/95	1
22	POÇO RICO - SÃO JORGE	POÇO RICO - RUA DUQUE DE CAXIAS - LOTE 10	8711/86, 3725/98	8
5	QUADRA DAS MÃES	NOVA ERA - RUAS VULMAR C PINTO, JOÃO P COSTA, JAIR SPINELLI	4213/88, 2458/92,	15
56	RUA DO BOTO - ÁREA 129-A	LINHARES - FAZENDA DO YUNG	4001/91	42
124	RUA DO BOTO - ÁREA 129-B	FAZENDA DO YUNG - LINHARES	0533/2004	21
50	SALVADOR DEL'DUCA	NOVA ERA - 2a. SECAO - R SALVADOR DEL DUCA C/ ELPÍDIO J REIS	1472/95	10
105	SANTA CECÍLIA	SANTA CECÍLIA - RUA GERALDO MIGUEL MIANA - ÁREAS 2 E 5	2009/98	6
6	SANTA LÚCIA II -	NOVA ERA - SANTA LÚCIA - ÁREA SB - RUA D	1123/91, 4940/92	133
47	SANTA LÚCIA III - LOTE 3	NOVA ERA - RUA JOSÉ MARINI DE SOUZA - LOTE 3	0360/95	4
181	SÃO CLEMENTE	NOVO	-----	1
64	SÃO DAMIAO	SANTA CRUZ - ÁREA A	3521/95	423

132	SÃO GERALDO - ÁREA I	SÃO GERALDO - VIRADOURO RUA "C"	0861/92	8
133	SÃO GERALDO - ÁREA II	SÃO GERALDO - VIRADOURO RUA "B"	2356/03	7
8	SÃO LUCAS	SÃO JUDAS TADEU - RUA I	2315/91	36
59	SÃO PAULO	VILA ALPINA - RUA N	2490/95, 0053/56	9
125	SERFHAU - VILA OZANAM	VILA OZANAN - FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR	7942/47	106
60	SERRA VERDE	SANTA PAULA	2922/95	33
12	SOLIDARIEDADE I	PARQUE GUARUA - ÁREA B1	7790/86	299
131	TERRAS ALTAS	ACORDO ENTRE EMCASA E COOPERATIVA (SLM)	-----	100
72	TIGUERA	N. S. LOURDES - RUA MARIANO A CASTILHO - M BOIADA	5503/89	20
10	TODOS JUNTOS	FRANCISCO BERNARDINO - JARDIM NATAL	4213/88, 4112/95	59
35	TODOS OS SANTOS	CESARIO ALVIM - ÁREA I - RUA C	2893/58, 0657/95	15
24	VALADARES	ESTRADA DE BIAS FORTES -VILA DO CARMO	4162/68	10
63	VALE VERDE	SANTA EFIGENIA - CIDADE NOVA - ÁREA B - QUADRA H	5267/93	252
80	VERBO DIVINO	SÃO JUDAS TADEU	4246/94	239
130	VERBO DIVINO II	VERBO DIVINO	4246/94 2º V	8
61	VICENTE BEGHELLI - LOTE 01	DOM BOSCO - VICENTE BEGHELLI C/ IMACULADA CONCEIÇÃO	5572/95	2
34	VILA DA CONQUISTA	SANTA EFIGENIA - CIDADE NOVA - RUA D	1323/93	67
36	VILA DAS MARGARIDAS	SANTA EFIGENIA - CIDADE NOVA - ÁREA 2 - QUADRA F	5870/92	14
38	VILA DAS ROSAS	VILA IPIRANGA - 1a. PARTE	0218/94	24
19	VILA ESPERANÇA I	BENFICA - SANTA TEREZA	1108/87	186
67	VILA ESPERANÇA II	BENFICA - SANTA TEREZA - ÁREA REMANESCENTE	4850/97	712
118	VILA ESPERANÇA II - B	BENFICA	1911/93	1
15	VILA IDEAL - ÁREA A	VILA IDEAL - RUA AMADEU GUIMARÃES	0980/44	1
58	VILA MONTANHESA - LOTES 49/50/51	GRAMA - VILA MONTANHESA - QUADRA H	4621/94	3
69	VILA OZANAN - ÁREA 29/30	VILA OZANAN - ÁREA D - QUADRA 2	2040/95	2
54	VILA OZANAN - LOTES 41/42	POÇO RICO - VILA OZANAN	1935/95	2
28	VILA SANTO ANTÔNIO - LOTE 70	POÇO RICO - QUADRA C - RUA ALEXANDRE SIQUEIRA	3114/93	1
25	VILA SÃO GABRIEL - ÁREA B	SANTO ANTÔNIO - RUA LUIZ G CARVALHO	4237/93	22
30	VILA VALENTIM	SÃO PEDRO - JARDIM MARAJOARA - R ZELIA M VALENTIM	2414/93	10

48	VILA VERDE	SANTA CRUZ - SÃO JUDAS TADEU - RUA I - LOTES 40/41/42	4231/93	8
44	VISTA BELA	PARQUE ABC	3066/94	9
45	VITORIO PEROBELI	BENFICA - RUA VITORIO PEROBELI	2559/94	2
X	PROTECH	FRANCISCO BERNARDINO	-----	100
X	VILA DA PAZ	SAO PEDRO	-----	8
X	MILHO BRANCO	R DR MILTON LADEIRA	-----	11
X	PONTE PRETA	AV. MARGINAL	-----	1
X	VILA IDEAL	RUA A	-----	1
X	SANTA CECÍLIA	QUADRA 4 - LOTE 11	-----	1
X	MILHO BRANCO	LOTES RESIDENCIAIS	-----	22
X	SAO JUDAS TADEU	RUA ANTIGA PRAÇA	-----	12

Deste total de 6.376 lotes urbanizados, foram edificadas 951 moradias, restando porém o valor de 5.425 lotes produzidos sem a unidade habitacional. Também foram desenvolvidas pela EMCASA diversas parcerias com instituições e empresas privadas, como forma de otimizar a produção habitacional popular. O quadro a seguir demonstra os números destas produções:

<b>Empreendimento</b>	<b>Localização</b>	<b>Produção</b>
Programa de Arrendamento Residencial - PAR	São Pedro, Jockey-Club, Pq. Guarani, Retiro, São Geraldo	1261 apartamentos
Loteamento Terras Altas	Retiro	1300 lotes
Fundação Pró-Habitação	Vila Ideal, São Pedro	450 casas
Habita-vida	Rua do Boto e Dom Bosco	50 casas
Programa Lares Gerais	São Pedro	70 casas

Como informação final face os números apresentados, pode-se concluir que a EMCASA, em 20 anos existência, desde o ano de sua criação (1986) a até o ano atual (2006), realizou a seguinte produção habitacional:

Produção Habitacional	Total
Lotes	6725
Lotes com moradias	1521
Apartamentos	1261
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>9507</b>
<b>MÉDIA ANUAL</b>	<b>475,35</b>

Todos os empreendimentos de produção habitacional executados, foram com financiamentos de diversos órgãos das esferas dos governos ou com os próprios recursos gerados pela empresa. Dentre estes empreendimentos, vale destacar alguns mais recentes e

outros que ainda estão sendo aplicados, devido a sua efetividade no combate ao déficit habitacional.

#### **5.2.1 Programa Habitar - Brasil (1993/1999)**

Programa de habitação para urbanização de lotes e construção de moradias com recursos federais. Foram utilizados na urbanização e construção de casas nos loteamentos da Vila Esperança, Amazônia e Vila Melo Reis.

#### **5.2.2 Programa PROTECH (1993/1996)**

Programa de Difusão de Tecnologia para Construção de Habitação de Baixo Custo com recursos federais, que visa estimular o desenvolvimento de estudos e pesquisas para reduzir o custo da construção de casas populares, divulgando as vantagens destas novas tecnologias através de novos assentamentos. Foram utilizadas em áreas de propriedade da EMCASA e construídas 100 moradias populares com propostas tecnológicas envolvendo o tijolo de “encaixe”, blocos de cimento e sical.

#### **5.2.3 Programa Nosso Lote (1993/1996)**

Programa de produção e comercialização de lotes populares com recursos federais e municipais. Segundos dados levantados, atendeu cerca de 2000 famílias nos bairros São Judas Tadeu (Loteamento Verbo Divino), Santa Cruz (Loteamento São Damião), Jockey Club (Loteamento Parque das Torres) ,etc.

#### **5.2.4 Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social – PSHIS (2003/2004)**

O Programa Social de Habitação de Interesse Social, criado pela Medida Provisória nº 2212 de 30 de Agosto de 2001, que objetiva tornar acessível a moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelos programas de financiamentos habitacionais de interesse social, operados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Este programa visa a produção e comercialização de moradias e lotes populares com recursos federais e municipais, para atendimento a famílias com renda salarial de 01 salário mínimo. Os recursos do governo federal de R\$4.500,00 (Quatro mil e quinhentos reais/moradia) são a fundo perdido (subsidiado) e o restante do empreendimento R\$15.500,00 (Quinze mil e quinhentos reais/moradia) a Prefeitura assumiu o compromisso de cobrar posteriormente do promitente adquirente da moradia. Foram construídas 180 moradias no loteamento Caiçaras, localizado no Bairro São Pedro. A área de construção da moradia possui 28,50m<sup>2</sup> e lote com as medidas de 7,00 x 12,50.

Cabe esclarecer que o Programa de Habitação de Interesse social – PSHIS admitia como teto de repasse para as prefeituras pelo Governo Federal a importância de R\$4.500,00 (Quatro mil e quinhentos reais) para cada unidade habitacional construída. Neste caso, foi repassado para Juiz de Fora o valor de R\$810.000,00 (Oitocentos e dez mil reais) que é o produto do valor do repasse por unidade habitacional pelo número de unidades habitacionais (R\$4.500,00 x 180 = R\$810.000,00). A diferença de recursos para o valor final do empreendimento constou como forma de contrapartida pelo poder público municipal, isto é, para viabilização do empreendimento, a Prefeitura de Juiz de Fora disponibilizou valor de seu orçamento anual, previsto no Fundo Municipal de habitação.

O valor considerável da contra partida que os municípios devem assumir neste programa inviabiliza muito a produção de novas unidades, já que este valor quase não retorna aos cofres públicos, devido à carência financeira da população atendida. Desta forma, a Prefeitura de Juiz de Fora, não tem se candidatado para pleitear novos recursos para este programa.

#### **5.2.5 Programa de melhoria e revitalização habitacional - HABITA-VIDA (2003/2004)**

Em muitas áreas de ocupações irregulares, a qualidade das construções é péssima, causando um grande desconforto nas famílias que ali residem, sendo causadoras de diversas doenças de saúde inerentes a este tipo de condição de habitação. Estes problemas vão desde as inadequadas instalações hidro-sanitárias e elétricas até ao acabamento final da alvenaria, que na maioria das vezes, não recebem revestimento, causando diminuição na vida útil do imóvel.

Sentindo a necessidade de promover melhoria no ambiente urbano destes terrenos, a EMCASA firmou convênio com a Organização não Governamental (ONG) PERMEAR e também contou com parceria de diversos órgãos do poder público, objetivando dar mais condições de habitabilidade nestes locais, executando obras básicas de saneamento e de acabamento nas moradias. As ações relativas ao programa foram desenvolvidas nas áreas de ocupações denominadas Rua do Boto no Bairro Linhares, beneficiando cerca de 10 moradias e Rua Pirapora no Bairro Dom Bosco, beneficiando cerca de 47 moradias.

As moradias sofreram adequações nas redes internas elétricas e hidro-sanitárias, recuperação de cobertura (telhados ou lajes) e revestimento das alvenarias com a inclusão de pintura. Como forma de não padronização na parte final dos revestimentos e pintura, procurou-se de maneira simples dar um caráter personalizado às moradias, com alguns detalhes construtivos tais como: Molduras em algumas janelas e portas, pinturas estilizadas, cores alternadas, etc.

Também foi dado apoio às questões da saúde e de assistência social, com visitas permanentes de agentes destes setores, com ações curativas e preventivas para uma melhor educação e socialização destas comunidades.

Deve-se ressaltar que muitos moradores das ocupações que sofrem intervenções de melhorias por parte do poder público acabam sendo pressionados pelo mercado imobiliário para promoverem a venda de seus terrenos. Quando isto acontece, os mesmos voltam a ocupar novas áreas, com a esperança de novamente serem beneficiadas por algum outro tipo de programa habitacional. No caso destas duas ocupações, foi verificada uma valorização imobiliária dos terrenos, das moradias e do próprio entorno e a prefeitura tem procurado monitorá-los para que não aconteça o processo descrito acima.

## 5.2.6 Programas de Parcerias com instituições.

### 5.2.6.1 Loteamento Terras Altas (1998 A 2004)

No ano de 1998, a EMCASA firmou convênio com a Cooperativa Bom Retiro<sup>7</sup> cujo objeto era o cadastro de pessoas interessadas em adquirir lotes no referido loteamento e como forma de pagamento por este serviço a EMCASA seria remunerada com a porcentagem de 20% dos lotes produzidos. Inicialmente estava prevista a produção de cerca de 4000 lotes urbanizados. Com o passar dos anos a realidade se apresentava de maneira bastante diferente das projeções otimistas feitas pela contratante, isto é, após estudos mais detalhados foi observado que as implicações topográficas e ambientais seriam grandes limitadores na proposta de alcançar o número total de lotes projetados.

Após observados todos os condicionantes de projeto e implantação, chegou-se ao valor de aproximadamente 1300 lotes, que obrigaram as partes envolvidas a reverem os contratos firmados, já que a primeira previsão do número total de lotes não foi alcançada. Pensando primeiramente em preservar o direito dos adquirentes de lotes e garantir que todas as obras de urbanização fossem concluídas, a EMCASA repensou as cláusulas contratuais do contrato primitivo e por meio de pareceres das áreas técnicas de engenharia e direito foi acordado que o percentual de 20%, seria reduzido para 5%. No ano de 2006 as obras de urbanização já se encontram concluídas, faltando apenas o término do reservatório de água potável que servirá para distribuição nas redes já implantadas.

### 5.2.6.2 Programa de Arrendamento Residencial – PAR (2003 a 2006)

O Governo Federal, por meio da Lei nº 10188 de 12 de fevereiro de 2001 criou o Programa de Arrendamento Residencial – PAR com o objetivo de incentivar a produção de unidades habitacionais para as famílias com renda salarial de até 06 salários mínimos. Nesse

---

<sup>7</sup> Cooperativa habitacional, cujo principal objetivo é de promover parcelamentos populares, conforme lei de criação das cooperativas, onde o adquirente de lote passa a ser um associado, participando ativamente das responsabilidades e decisões nas implantações dos empreendimentos.

programa a Caixa Econômica Federal fixa o valor máximo que irá pagar na construção das moradias e recebe propostas dos interessados na construção, que após análise técnica e financeira do empreendimento emite parecer de aprovação ou não da proposta.

Após aprovação, a Caixa contrata a empreiteira para a construção de apartamentos com 02 quartos e área próxima a 38,00m<sup>2</sup>. Construído todo o empreendimento a Caixa arrenda o mesmo para famílias previamente cadastradas pela Prefeitura de Juiz de Fora e, depois de transcorridos 15 anos, tornam-se proprietárias do imóvel.

No município, foram construídos 1261 apartamentos por meio deste programa, já incluídos neste total, 02 empreendimentos cuja previsão de entrega é para janeiro de 2007. Foram assinados novos contratos para a execução de mais 560 apartamentos, cujas obras já tiveram início com término para o final de 2007.

#### 5.2.6.3 Programa de Construção com a Fundação Pró-Habitação (1998 A 2004)

No ano de 1997, foi criado na cidade a Fundação Pró-Habitação<sup>8</sup>, também com o propósito de desenvolver ações no combate ao déficit habitacional. Por ser uma entidade privada sem fins lucrativos, esta instituição tem conseguido resultados significativos na produção de moradias, contabilizando atualmente 450 unidades habitacionais, contando com o apoio da EMCASA nos projetos que têm desenvolvido. Por não estar ligada diretamente à estrutura da máquina pública, as ações na tomada de decisões e execução das construções são agilizadas, além de não precisar atender o clientelismo político que, em muitas vezes inviabiliza financeiramente este tipo de empreendimento.

Uma perfeita política de habitação deve conter a própria sustentabilidade financeira do sistema, isto é, nas vendas das unidades habitacionais o índice de inadimplência deve ser próximo de zero, para a própria “alimentação” de recursos pela entidade de fomento.

---

<sup>8</sup> Fundação habitacional com o objetivo de tornar mais rápidos os procedimentos para produção de moradias com isenção de vários tributos municipais, estaduais e federais. Sua contratação para construção das casas do PSHIS, foi possível devido a características desta instituição não possuir fins lucrativos.

Felizmente, isto é possível nesta Fundação, devido ao fato de estar muito explicitado no contrato de compra e venda as regras da negociação, com cláusulas práticas para o caso de retomada do imóvel nas questões de falta de pagamento.

No caso até de uma ação judicial de reintegração do imóvel, devido à inadimplência, os procedimentos e decisões judiciais são relativamente rápidos face a agilidade nos procedimentos, não comuns na máquina pública. Segundo informações junto à Fundação, o índice de inadimplência atual é de 5% e somente houve ingresso na justiça para retomada de imóvel de apenas 02 mutuários. O preço de venda desta unidade habitacional atualmente está em R\$15.000,00 (Quinze mil reais), podendo ser pago, com um sinal e o restante sendo financiado pela própria Fundação.

Na questão da parceria com a EMCASA, coube à mesma a disponibilização de espaço físico e também de funcionário para atendimento às famílias interessadas em adquirir a moradia e desempenhar funções administrativas inerentes à perfeita condução dos trabalhos da Fundação (Emissão de boletos de pagamento, cobranças, negociações, acordos, etc.).

Com relação à tipologia arquitetônica, trata-se de projeto de construção de moradia com sala, 02 quartos, banheiro, cozinha e área de serviço, com área total de 42,00m<sup>2</sup>. As alvenarias são em bloco de cimento 10x20x40 sem revestimento, com piso cimentado e cobertura em laje de concreto. Os serviços de urbanização do parcelamento, como rede de água potável, esgoto sanitário, águas pluviais, energia elétrica e pavimentação necessários aos terrenos onde são construídas as moradias são por conta da Prefeitura e executados pelas secretarias competentes.

Como observado na descrição acima, o adquirente recebe a moradia em condições de uso, devendo ainda promover algumas complementações de acabamento para melhoria do conforto ambiental (revestimento nas paredes, azulejos em áreas molhadas, acabamento nos pisos, pintura).

Os locais escolhidos para a atuação da Fundação Pró-habitacão são os Bairros Vila Ideal (Vila solidariedade) onde foram construídas 25 moradias e Bairro São Pedro (Lotº Caiçaras) onde até a presente data já foram construídas 425 moradias

#### 5.2.6.4 Programa de financiamento de Material de Construção

Conforme convênio firmado entre a EMCASA e a Caixa Econômica Federal, este programa consiste no financiamento para compra de materiais de construção das pessoas interessadas em construir, reformar ou ampliar a moradia. O material é adquirido junto às lojas credenciadas pela Caixa, podendo a utilização de 15% deste valor ser usado para pagamento de mão-de-obra. A EMCASA disponibiliza funcionário e espaço físico para atendimento às pessoas interessadas e após preenchimento de cadastro próprio os envia para CAIXA que, se aprovada a ficha de crédito, consente o financiamento mediante condições e cláusulas previamente acordadas.

O limite de financiamento concedido é em função do comprovante de renda apresentado, podendo contrair empréstimo os adquirentes que apresentarem renda entre R\$350,01 a R\$1900,00 , com prazo máximo 96 meses para pagamento, com limite de crédito mínimo de R\$1000,00 e máximo de R\$7000,00. A fonte de Recursos é do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço com juros de 6% ao mês, corrigido pela correção monetária, não precisando de apresentação de título de propriedade do terreno, devendo o mesmo estar com os serviços essenciais de urbanização.

Esta carta de crédito pelo fundo de Garantia tem sido utilizada largamente pela população da cidade, sendo responsável por uma boa parte de melhoria e acesso a moradia pela população de baixa renda. Segundo informações junto a EMCASA, foram feitos mais de 10.000 cadastros e enviados a Caixa Econômica Federal, que analisa a inadimplência do requerente com o mercado financeiro (SPC, SERASA) e a capacidade de endividamento que não pode exceder a 30% do valor da renda salarial.

#### 5.2.6.5 Programa Lares Gerais – COHAB/PJF (Início 2005, em andamento)

Devido às fortes chuvas que se abateram sobre a cidade nos anos de 2003 e 2004, houve um grande aumento no número de famílias desabrigadas, que tiveram suas moradias destruídas por queda de barranco e destelhamentos. Mesmo as moradias que não chegaram ao colapso, também foram demolidas por estarem situadas em áreas de risco, sem garantia de segurança para as famílias que fossem permanecer nas mesmas.

O Governo Federal, por meio do ministério da integração nacional, promoveu parceria com o Estado de Minas Gerais e foi lançado o Programa Lares Gerais, com o objetivo de atendimento às famílias referidas acima, com a construção de novas moradias em locais seguros e salubres. Este programa consiste que o Estado oferte às prefeituras todo o material necessário para a construção de moradia com 42,00 m<sup>2</sup>, cabendo às mesmas arcar com a mão-de-obra e os serviços de urbanização no parcelamento onde serão edificadas as casas.

O município de Juiz de Fora foi contemplado com material de construção para construção de 70 unidades habitacionais, cujo contrato com o Estado de Minas Gerais foi assinado em Junho de 2004 e previsão de conclusão para junho de 2005. Após indefinições quanto ao local escolhido, foi acordado que seriam construídas no Bairro São Pedro – Loteamento Caiçaras.

O regime de construção, a princípio, seria através de contratação de empreiteira de engenharia através de licitação, mas devido ao valor orçado para estas obras de R\$540.000,00 (Quinhentos e quarenta mil reais) foi estabelecido que a Prefeitura contrataria a mão-de-obra e conduziria a construção. Face a indefinição do local e do regime de construção (empreitada ou mão-de-obra direta) a obra somente teve início efetivo no mês de agosto de 2005 e, após transcorrido um ano, verifica-se que foi executado todo o serviço de fundação das moradias e também cerca de 50% das alvenarias e telhados.

Este atraso nas obras era previsível, face a lentidão dos procedimentos existentes no serviço público e espera-se que a conclusão de todo empreendimento, incluindo os serviços de urbanização fique para meados de 2007, ocasião que será revisto o cadastro primitivo das famílias contempladas que, com o passar dos anos, sofreu modificações devido a necessidade que estas famílias têm de estar morando em algum lugar.

### 5.3 PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Nos últimos anos, devido ao acelerado processo de migração campo-cidade e também à grande desigualdade social em nosso país, a população de baixa renda tem procurado resolver o problema de moradia fora do mercado formalizado, procurando alcançar este direito com ações de ocupação de terrenos vazios públicos ou privados, por meio de parcelamentos irregulares/clandestinos ou de modo espontâneo para garantir um espaço na cidade que também lhe pertence. Porém, estas ações desarticuladas criam áreas não

reconhecidas oficialmente onde os processos de crescimento não obedecem a nenhum marco regulatório.

As prefeituras, na tentativa de estruturar a cidade, promovem programas de regularização fundiária com o objetivo de reconhecer a posse nestes terrenos. Devido aos motivos já relatados e pela falta de políticas públicas, as ocupações irregulares foram o caminho que a população encontrou como acesso a terra, mas que infelizmente não são dotadas de infra-estrutura e não dão garantia à propriedade.

Na foto a seguir podemos observar o caos social vivido em nosso País relativo à ocupação desordenada do solo urbano. Notamos dois casos bem claros de segregação social. Enquanto famílias inteiras ocupam áreas e constroem barracos sem nenhuma condição de moradia, outras promovem verdadeiros fortes, achando que desta maneira estarão seguras e protegidas das mazelas sociais do Brasil.



Como parte das ações para reversão do caos de moradia no Brasil, o governo federal, juntamente com as prefeituras municipais, vem promovendo programas para regularização fundiária, dotando as ocupações irregulares com condições de habitabilidade e a entrega dos títulos de posse. O município de Juiz de Fora também não foi exceção à regra, isto é, com o crescimento da cidade e por falta de opção de moradia digna para a população de baixa renda, várias áreas foram ocupadas de maneira irregular e desde a década de 80 esta cidade já

trabalha com ações de regularização fundiária, a fim de legitimar a posse aos efetivos ocupantes destas áreas. .

### **5.3.1 Criação da coordenadoria de regularização de loteamentos – CORE**

Conforme já relatado e também devido à aprovação pelo governo federal da Lei 6766/79 alterada pela Lei 9785/99, que define procedimentos para parcelamento de solo urbano no Brasil, o acesso à terra urbanizada ficou muito difícil pela população carente. A prefeitura de Juiz de Fora, com a edição desta lei, também promulgou a lei 6908/86 que disciplina o parcelamento de solo, visando assegurar boa infra-estrutura na área urbana da cidade.

Por meio destas leis parecia que o problema estava resolvido, mas foi esquecida a condição socioeconômica de nossa população. Foi deixado para o poder público a missão de garantir moradia à população carente, que infelizmente não foi alcançada devido à ineficiência da máquina pública e pela crescente demanda de moradias populares. Como resultado, vê-se crescer nas cidades o número de assentamentos clandestinos e/ou irregulares, e em muitos casos até com a conivência do poder público, por não ter outra alternativa de oferecer o acesso a terra.

Novamente invoco trecho da obra de Ermínia Maricato, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, em seu livro BRASIL, CIDADES (2001), quando tratou da questão Regulação discriminatória:

“Como parte das regras do jogo, a ocupação de terras urbanas tem sido permitida. O Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. A realidade urbana é prova insofismável disso. Nota-se inclusive uma relação entre áreas de proteção ambiental e áreas inadequadas à ocupação (beira de córregos, encostas deslizantes, várzeas inundáveis, beira de autopistas) e o uso do solo pela moradia pobre. Parece que tudo pode desde que não afronte as áreas valorizadas pelo mercado. Aí a lei se aplica. O resultado, este sim, é uma grande baderna.”

Como uma das soluções para combater o crescente aumento do déficit habitacional na cidade, foi criada a Coordenadoria de Regularização de Parcelamentos – CORE<sup>9</sup>, através do decreto nº 3598 de 21 de agosto de 1986, com a competência de promover a regularização de loteamentos e desmembramentos ilegalmente implantados e de áreas incluídas no Programa Especial de Desenvolvimento Comunitário.

Conforme o presente decreto esta coordenadoria compõe-se de :

I – Coordenador Geral;

II – Comissão executiva

1 – Área Jurídica

2 – Área Física

3 – Área Social

III – Setor de Apoio

1 - Área Técnica

2 - Área Administrativa

Na criação do regulamento desta coordenadoria as funções de cada área foram definidas e também foi acordado que o melhor instrumento jurídico para reconhecimento e garantia da posse, sem que houvesse especulação imobiliária pelo mercado, seria a Concessão com Direito Real de Uso, não sendo permitida a transmissão da posse no prazo mínimo de 08 anos.

No início dos trabalhos a CORE estava vinculada ao extinto IPPLAN, Instituto de Planejamento Urbanístico de Juiz de Fora. Após, foi transferida para a EMCASA, Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora, também criada no ano de 1986 com a função de

---

<sup>9</sup> Também contribuiu para criação desta coordenadoria, a experiência exitosa dos trabalhos desenvolvidos para regularização da ocupação situada no Bairro Vila Olavo Costa, onde o instrumento jurídico utilizado para reconhecimento da posse foi a doação dos terrenos ocupados.

participar na formulação e implementação da Política Habitacional e desenvolver todas as ações de combate ao déficit habitacional do município.

Desde a criação da CORE até o ano de 2003, esta coordenadoria desempenhou um importante papel no reconhecimento da posse em áreas ocupadas, com cerca de 10.000 terrenos regularizados.

### **5.3.2 Criação do programa de regularização fundiária;**

No ano de 2000, a Prefeitura de Juiz de Fora passou por uma reforma administrativa onde toda a estrutura anterior foi extinta, juntamente com todos os órgãos operacionais e uma nova concepção de administração pública foi adotada. Com o advento desta reforma os trabalhos da CORE tiveram que ser reavaliados e no ano de 2003 foi criado o Programa de Regularização Fundiária - PRF, através de parceria da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) com a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA), com os mesmos propósitos da extinta CORE, porém contando agora com orçamento municipal próprio para desenvolvimento das ações atinentes à regularização Fundiária.

Na elaboração do regulamento deste programa, foi seguida basicamente a mesma estrutura de funções existentes anteriormente, com algumas considerações e atualizações face o processo de crescimento da cidade e a dinâmica requerida pelo próprio programa de regularização fundiária.

Com relação ao instrumento jurídico aplicado para reconhecimento da posse, além da utilização da Concessão com Direito Real de Uso, está sendo utilizada também a alienação de terreno público diretamente para o ocupante do terreno, conforme prevê a lei federal de licitações nº 8666/93, alterada pela lei nº 8883/94, nos casos de dispensa e de inexigibilidade para determinadas contratações.

No artigo 17 desta lei está previsto que as alienações de bens da administração pública, subordinando-a a existência de interesse público, devidamente justificado, deverá ser precedida de avaliação e obedecerá as seguintes normas:

- - Quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais e, para todos,

inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

F - A alienação, concessão de direito de uso, locação ou permissão de uso, de bens imóveis construídos e destináveis ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da administração públicas especificamente criado para este fim.

Em alguns casos, onde o poder aquisitivo dos ocupantes de terrenos estiver situado em uma faixa de renda elevada onde não se justifica o interesse social, é aplicado o procedimento de incorporação desta área pública ao patrimônio da Empresa Regional de Habitação – EMCASA, que após promove os contratos de compra e venda de cada ocupação com valores próximos ao do mercado.

Uma vez detectada a necessidade de regularizar face a irreversibilidade e o grau de consolidação da ocupação, são providenciadas as primeiras análises, abordando inclusive a titularidade da área. Após é executado levantamento topográfico evidenciando cada ocupação, ruas, divisas, posteação, entorno, etc. e também o cadastro socioeconômico, com os dados de renda familiar, tempo de moradia, numero de famílias, etc.

Com a compatibilidade entre as situações documental e de campo, dá-se início à confecção do projeto de regularização, tentando promover uma ordenação urbanística e definição de um melhor sistema de trânsito para veículos e pedestres, que depois de concluído é enviado ao órgão público competente para aprovação e registro cartorário.

Com o projeto aprovado, o poder executivo envia mensagem à câmara municipal para aprovação da mensagem que autoriza a concessão aos moradores e, depois de aprovada, são confeccionados os títulos de concessão e enviados ao cartório de registro de imóveis para averbação, constando o terreno em nome do efetivo ocupante.

### **5.3.3 Avaliação e resultados alcançados com a Regularização Fundiária**

Atualmente, pode-se observar que a principal meta do poder público na área de habitação popular é qualificar os assentamentos subnormais, para dar condições de

habitabilidade e garantir moradia digna. Uma das etapas deste processo consiste na regularização fundiária, que garante o reconhecimento da posse para os ocupantes de terrenos.

Apesar deste trabalho ser de grande valia, pois reconhece a posse e resgata o sentimento de cidadania aos moradores destes assentamentos ainda se trata de ações “curativas” para diminuir o déficit habitacional existente no Brasil, além de possuir um custo muito alto com as obras de urbanização.

Estas ocupações, por não terem sido projetadas, localizam-se muitas vezes em locais de declividade acentuada, fragilizadas ambientalmente e distantes dos serviços essenciais de urbanização. Com isto verifica-se que os custos destas obras são muito superiores que os custos para implantação de um loteamento popular em área pré-estabelecida com projeto urbanístico definido antes da ocupação.

Com a edição da lei de parcelamentos nº 6676/79, que prevê multa e pena de reclusão para o loteador que não cumprir todos os requisitos para a implantação de loteamentos, incluindo os serviços de urbanização, houve uma inibição para criação de loteamentos populares. Porque o empreendedor investiria em loteamento popular se os custos de implantação são iguais para um loteamento destinado à classe média ou alta?

Com isto restou ao poder público prover de terra urbanizada a população carente, mas como a demanda cresce em progressão geométrica e a oferta em progressão aritmética, observa-se um grande déficit habitacional, que a população supre por meio de ocupações irregulares, muitas vezes com a própria convivência do município, já que o que tem a oferecer é pouco quando comparado com as necessidades do povo.

Adota-se a seguinte prática: deixa-se ocupar, pois não se tem o que ofertar conforme é dever do estado e após tenta-se regularizar, oferecendo serviços em forma de favor (Política do beija mão). Nosso país esta longe de cumprir o que prescreve o capítulo II – artigo 6º de nossa constituição que garante a moradia como direito social.

Nos locais onde as ações de regularização fundiária foram implementadas, verifica-se uma maior identidade do morador com o seu Habitat. As relações de pertencimento da comunidade são aguçadas, uma vez que, com a inclusão da área no mapa da cidade, a condição de cidadania é estabelecida onde todos passam a terem direitos e deveres. A própria

moradia começa a sofrer transformações de ampliações arquitetônicas e de melhorias já que, com a posse garantida, justificasse a promoção de obras visando a integridade física e valorização da qualidade de vida.

Para facilitação do entendimento das modificações havidas e percebidas no padrão de acabamento das moradias, são colocadas a seguir 02 fotos da mesma área, porém em situações distintas: A 1ª antes do processo de regularização fundiária e a 2ª após a regularização ter acontecido.



1ª Foto – Arquivo EMCASA – Março 2000



2ª Foto – Arquivo EMCASA – Junho 2001

#### 5.4 A EMCASA ATUALMENTE: PROBLEMAS E INCERTEZAS

Um dos principais argumentos que foram utilizados quando da criação da EMCASA, era que, devido a característica de sociedade anônima de economia mista, os procedimentos da empresa seriam agilizados e, por ter um órgão exclusivo para tratar da questão de moradia popular no município de Juiz de Fora, certamente haveria uma resposta mais ágil e eficaz nas ações relativas a política habitacional.

Para desonerar parte das despesas financeiras da EMCASA, a Prefeitura aprovou lei isentando a mesma ao pagamento de impostos municipais e também, conforme a lei de sua criação, modificada pela Lei nº 7815 de 31 de outubro de 1990, ficou permitido a cessão de servidores públicos municipais à EMCASA, de acordo com condições e prazos definidos em convênio. Todas as outras obrigações e responsabilidades de uma empresa privada também são comuns para a EMCASA, entre as quais estão as questões tributárias e trabalhistas.

Um dos maiores problemas que a empresa vem enfrentando ao longo dos anos, e que ultimamente tem se agravado, é com relação à inadimplência dos mutuários que firmaram contrato de compra e venda de lotes populares e moradias. Criou-se uma cultura na cidade que terreno adquirido pela empresa pode-se pagar a qualquer tempo e, muitas vezes deixar até mesmo de executar o pagamento, pois não é interesse da empresa promover ações de reintegração de posse e, se isto acontecer, dificilmente a justiça tem permitido retirar pessoas carentes de moradias por falta de pagamento.

Constantemente, a empresa vem promovendo campanhas para baixar o índice de inadimplência. Em várias delas são desconsideradas as multas e juros e novos prazos são dados para permitir que os compromissos sejam saldados. Acontece que em muitos casos é feito um parcelamento e após 02 ou 03 meses novamente o mutuário é enquadrado como devedor. Após longos anos convivendo com este problema, atualmente a empresa deixa de receber cerca de R\$1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais), gerando um índice de inadimplência na ordem de 60%.

Existe uma outra ponderação sobre a continuidade dos programas desenvolvidos, que mesmo com características de sucesso, em muitos casos são abandonados por novas administrações para não reconhecer o mérito de administrações anteriores. Aliado a isto, a empresa trabalha com uma política pública que requer conhecimento do assunto, além de

exigir uma certa mobilização e sensibilização pessoal pelas ações desenvolvidas e isto, às vezes, até por questões políticas, não é percebido em alguns de seus funcionários.

É claro que estes problemas não foram impedimentos para que a empresa desenvolvesse um trabalho de grande reconhecimento no município, e que tem procurado baixar o déficit habitacional com os recursos que lhe são disponíveis.

Existem alguns questionamentos sobre que figura jurídica poderia ser dada à empresa para resolução dos problemas apontados. Uma das sugestões seria a transformação da mesma em fundação, pois diminuiria os encargos públicos. Outra sugestão é dar um caráter de secretaria atrelada à máquina pública e suas despesas e receitas seriam assumidas pela prefeitura.

A transformação em Fundação Autárquica poderia ser uma saída, face a diminuição das despesas nos encargos públicos, preservando ainda sua identidade, liberdade e agilidade nas suas ações. Na verdade, acredito que a essência da questão está na importância que os governos municipais tem dado à habitação popular, e no modo como tem sido administrada a empresa durante todo este tempo, e não exatamente no modelo de formatação jurídica que deverá ser dado à mesma.

## **6 PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – PAR**

### **6.1 APRESENTAÇÃO**

Em 2001, foi implementado pelo governo federal um modelo diferente de oferta de moradias para a população menos assistida pelo mercado imobiliário. O que antes era financiado agora passa a ser arrendado, dando mais garantias para o agente promotor na retomada do imóvel em casos de inadimplência, gerando com isto um custo menor no valor mensal a ser pago pelo adquirente, já que os seguros que antes majoravam os financiamentos não mais existem no caso de falta de pagamento do arrendatário.

A Lei nº 10.188 de 12 de Fevereiro de 2001, transcrita na íntegra no anexo I, instituiu o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, para atendimento exclusivo de moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra, onde a Caixa Econômica Federal é o agente gestor do programa. Atua nas capitais estaduais, regiões metropolitanas e municípios com população urbana superior a cem mil habitantes.

O Programa é operado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado exclusivamente para aplicação no PAR, composto com recursos onerosos provenientes de empréstimo junto ao FGTS e recursos não onerosos provenientes do FAS, FINSOCIAL, PROTECH e FDS, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.

Durante alguns meses, vários técnicos da Prefeitura e da iniciativa privada visitaram algumas cidades no Brasil, onde já haviam sido implantados o programa e colheram informações muito positivas para viabilização também em Juiz de Fora. Foi observado que as técnicas construtivas e as tipologias arquitetônicas eram diversas, sendo que a experiência do Município de Belo Horizonte despertou mais atenção devido à otimização dos serviços e a qualidade final dos apartamentos produzidos. Verificou-se, nestas visitas, que todos os blocos

de apartamentos eram produzidos em alvenaria auto-portante (Bloco estrutural) e constatado que esta solução estrutural é a que mais viabiliza financeiramente o empreendimento.

Desde a época da promulgação da lei que criou o PAR, o município de Juiz de Fora, por ter mais de 100.000 mil habitantes, já estava habilitado para participar do programa. Antes mesmo de a prefeitura manifestar interesse em implementá-lo, houve a procura de diversos empresários do setor da construção civil junto a Caixa Econômica Federal, que enviou ofício ao Sr. Prefeito comunicando o quanto seria útil esta parceria para produção de moradias para a população de baixa renda.

Após varias reuniões entre os órgãos envolvidos e estudos técnicos dos grupos interessados em participar, chegou-se a várias propostas de implantação do programa, sendo que para garantir o sucesso da parceria, deveria haver ainda renúncia da Prefeitura com relação aos seguintes impostos: Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) cujo valor é de 5% do serviço prestado, Imposto de Transmissão de Bens e Imóveis (ITR) cujo valor é de 2% sobre valor da transação imobiliária e Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Na verdade estes impostos só existiriam se houvesse o empreendimento, portanto a Prefeitura não contava com eles em seu orçamento financeiro e resolveu abrir mão destes valores com o envio de mensagem de lei à Câmara Municipal, versando sobre a isenção destes impostos.

No dia 28 de dezembro de 2001, foi aprovada a Lei nº 10.123, transcrita na íntegra no Anexo II, dando isenção destes impostos às partes interessadas em participar do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, no município de Juiz de Fora.

Satisfeitas todas as partes envolvidas, foi dado início ao processo de aprovação de projeto junto aos órgãos públicos competentes. A Prefeitura de Juiz de Fora, por meio da EMCASA, começou a inscrever as pessoas interessadas no programa. Após envio das inscrições para análise junto a Caixa Econômica Federal, foi constatado um grande número de pessoas que não se enquadravam nas condições pré-estabelecidas, pois possuíam implicações com SPC/SERASA, comprovação e comprometimento de renda, etc. Chegou-se à conclusão que, para aprovação dos cadastros, seria necessário o envio de uma quantidade 03 vezes superior à demanda solicitada para o empreendimento.

Primeiramente foi aprovado o empreendimento Residencial Jardim da Serra, localizado no Bairro São Pedro, contando com 129 apartamentos de 38,00m<sup>2</sup> cada e cobertura em laje de concreto maciço e telhado colonial. O contrato de construção foi assinado para conclusão dos serviços no prazo de 01 ano, que foi cumprido na íntegra e na data prevista, os apartamentos foram entregues às famílias contempladas no processo de seleção imposto pela CAIXA. Foi contratada também firma especializada em administração de imóveis para uma perfeita gestão dos arrendamentos sob a forma de condomínio.

Seguindo esta mesma seqüência, também foram construídos 200 apartamentos no condomínio Vivendas do Retiro - no Bairro Retiro, 320 apartamentos no Condomínio Vivendas da Serra – Bairro Parque Guarani, 192 apartamentos no Condomínio Monte Verde – Bairro Santa Cruz, 160 apartamentos no Condomínio Santa Felicidade<sup>10</sup> – Bairro Jochey Club e 260 apartamentos no condomínio São Geraldo - Bairro São Geraldo<sup>11</sup>, totalizando 1261 apartamentos construídos por este sistema.

Foram assinados também nos últimos dias mais 03 contratos com a Caixa Econômica prevendo a construção de mais 160 apartamentos no residencial São Geraldo II – Bairro São Geraldo, 400 apartamentos no Residencial Parque São Pedro – Bairro São Pedro e mais 200 apartamentos no Condomínio Vivendas da Serra II – Bairro Parque Guarani. Segundo informações do responsável da empreiteira que tem participado ativamente da construção dos apartamentos do PAR, esta em análise junto a Caixa Econômica Federal, projeto de construção de unidades habitacionais nos Bairros Benfica e São Pedro.

Como se observa, o Município de Juiz de Fora tem participado ativamente desta proposta de produção de moradias para a população de baixa renda, que tem o valor mensal de arrendamento bastante atrativo para as famílias carentes de nossa sociedade. O valor atual da mensalidade do PAR está entorno de R\$150.00, sendo que se a negociação fosse através de financiamento pelo mercado financeiro, esta mensalidade seria majorada em mais de 80%, devido as taxas de juros e seguros inerentes à transação.

---

<sup>10</sup> Entrega para Janeiro de 2007.

<sup>11</sup> Entrega para Janeiro de 2007.

## 6.2 O EMPREENDIMENTO DO BAIRRO SÃO GERALDO

Após ter entregado 329 apartamentos em Juiz de Fora pelo programa do PAR, a construtora HAEC CONGEL CONSTRUÇÕES GERAIS LTDA aprovou junto a Caixa Econômica mais 260 apartamentos que estão em fase final de acabamento, localizados à Rua Airton da Fonseca S/N - Bairro São Geraldo.

Trata-se de prédio constituído de 13 blocos de 05 pavimentos com 04 apartamentos por pavimento, num total de 260 aptos. Os aptos são compostos de sala, 02 quartos, banheiro, cozinha e área de serviço. Também são previstos áreas de uso comum como: Guarita, Banheiro, Compartimento para lixo, Depósito, Play Ground, Área Recreativa, Centro Comunitário com churrasqueira e 02 banheiros adaptados para deficientes físicos.

Para um melhor entendimento do processo construtivo, no memorial descritivo da obra são observadas as etapas de construção, desde os serviços preliminares até as declarações finais de responsabilidades, necessárias para o bom cumprimento do contrato e garantia da qualidade do empreendimento, conforme transcritas a seguir:

- 1) obra obedecerá a boa técnica, atendendo às recomendações da ABNT, as exigências do código de obras do estado ou município e das Concessionárias de serviços públicos locais.
- 2) Esta empresa tem ciência das exigências do Caderno de orientações de Empreendimento – Manual Técnico de Engenharia, elaborado pela CAIXA, mais precisamente, das condições mínimas e exigências e do Memorial Descritivo, comprometendo-se a cumprir tais instruções.
- 3) Esta empresa responsabiliza-se pela execução e ônus financeiro de eventuais serviços extras, indispensáveis à perfeita habilidade das Unidades Habitacionais, mesmo que não constem no projeto, memorial e orçamento.
- 4) Obra será entregue completamente limpa, com cerâmicas e azulejos totalmente rejuntados e lavados, com aparelhos, vidros, bancadas e peitoris isentos de respingos.

- 5) As instalações serão ligadas definitivamente à rede pública existente, sendo entregues devidamente testadas e em perfeito estados de funcionamento. A obra oferecerá total condição de habitabilidade, comprovada com expedição do “habite-se” pela Prefeitura municipal. Para empreendimentos do programa PAR, deverão ser apresentadas cartas das concessionárias dos serviços públicos de Água, Esgoto, Energia e Telefonia, atestando que os serviços foram executados conforme padrões estabelecidos.
- 6) Estará disponibilizada em canteiro a seguinte documentação: todos os projetos (inclusive complementares), orçamento, cronograma, memorial, diário de obra, alvará de construção e documentação do Programa de Qualidade.
- 7) Em nenhuma hipótese ocorrerá alteração nos projetos, detalhes e especificações constantes da documentação técnica aprovada, sem a previa autorização , por escrito, da CAIXA. Em função da diversidade de marcas existentes no mercado, eventuais substituições de materiais serão possíveis, desde que apresentadas com antecedência à CAIXA, devendo os produtos apresentar desempenho técnico equivalente àqueles anteriormente especificados, mediante comprovação através de ensaios desenvolvidos pelos fabricantes, de acordo com as Normas Brasileiras.

Para um melhor entendimento e interpretação do PAR – São Geraldo, são apresentadas algumas fotos do empreendimento, onde se pode notar o processo de assentamento de alvenaria estrutural, aplicação da argamassa, construção modulada das escadas, confecção dos painéis de lajes pré-moldadas e acabamento final de um bloco de apartamentos.



Assentamento da alvenaria estrutural



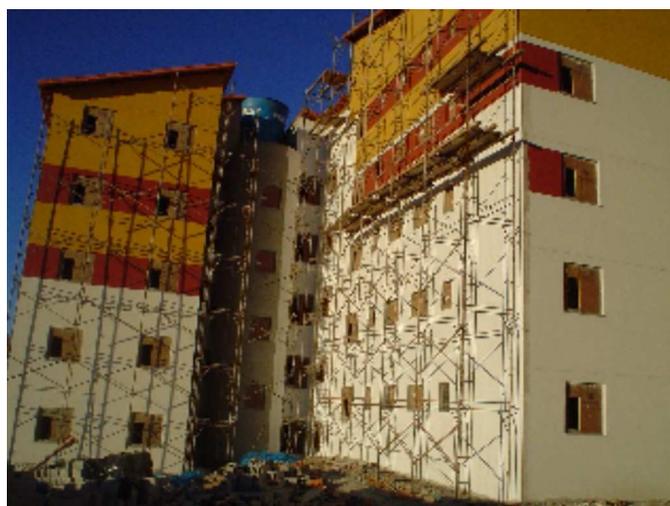
Aplicação de argamassa



Escada modulada



Confecção de painéis das lajes – Laje treliçada



Acabamento Final do Bloco

## **7 RECOMENDAÇÕES PARA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLITICA DE HABITAÇÃO**

### **7.1 PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E DIRETRIZES**

As ações de regularização fundiária, apesar de serem legítimas, pois promovem a urbanização e titulação de terrenos em áreas não reconhecidas pela cidade, não devem ser consideradas como sendo a maneira correta de provisão de moradias para a população carente. Os municípios devem buscar o entendimento que Política Municipal de Habitação trata de um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, metas e instrumentos de ações que expressem a vontade da comunidade a respeito da maneira como deve orientar-se o governo local, por meio de suas diversas modalidades de atuação, para promover o acesso à moradia.

Como forma de tornar possível este entendimento é necessária uma maior participação dos municípios para elaboração das políticas locais de habitação. Um grande instrumento que a sociedade passou a contar em 2005, foi o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criado através de lei pelo congresso nacional, que forçou as prefeituras que pleiteiam recursos da união a articularem a questão habitacional

No mesmo ano da aprovação da lei que criou o SNHIS, foi editado pelo governo federal, através do ministério das cidades, documento contendo diretrizes para formulação e implantação da política habitacional do Brasil, servindo de guia também para que os municípios brasileiros possam implementar também esta política a nível local. O referido documento se inicia com um histórico sobre a habitação popular e apresenta também uma síntese do diagnóstico atual da moradia no País, apontando seus problemas e mostrando que o modelo institucional financeiro em vigor apresenta muitas distorções, servindo de análise para formulação de proposta da política habitacional.

Os principais princípios fundamentais para a adoção de uma política de habitação são: O direito constitucional de moradia digna como vetor de inclusão social; O cumprimento da função social da propriedade previsto na Lei do Estatuto das Cidades; A questão da habitação popular como sendo uma política de gestão democrática promovida pelo estado, e por fim as articulações das ações de habitação estarem integradas com a política urbana das cidades.

Os principais objetivos a serem perseguidos pela política de habitação são: Universalizar o acesso à moradia com prazos e recursos definidos; Regularizar e urbanizar as áreas de habitações subnormais quando houver conveniência; Priorizar a questão da habitação popular de maneira democrática com índices de produtividade e qualidade e também incentivar a geração de emprego e renda sendo que a própria indústria da construção já participa com parcela significativa no Produto Interno Bruto.

Por fim, como principais diretrizes devem ser seguidas as seguintes recomendações: promover o desenvolvimento institucional dos agentes públicos e privados; Identificar a demanda necessária com a gestão dos recursos que serão utilizados; Procurar sempre a melhoria da qualidade e produtividade das construções; Criar sistema de monitoramento e avaliação para aferição de todas as ações desenvolvidas e elaborar cadastro municipal com informações de beneficiários dos programas habitacionais, com custos de cada empreendimento e o índice de inadimplência.

## 7.2 DIAGNÓSTICO HABITACIONAL E PROVISÃO DE MORADIA

As ações necessárias para elaboração de política de habitação primeiramente abordarão a questão das necessidades habitacionais, isto é, os números totais do déficit, da inadequação e da demanda demográfica deverão ser conhecidos para uma melhor orientação na formulação das ações de combate ao déficit habitacional. Após, é conveniente que se promova o cadastro das áreas consideradas subnormais (AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social) e também que se levante a situação institucional do município objeto do trabalho, mostrando o “quantum” que a máquina pública e a sociedade envolvida carecem de mudanças para realmente atingir os objetivos propostos pela política de habitação.

Depois da coleta destes dados poderá ser dado início à formatação dos programas propostos e das ações habitacionais de provisão de moradia que serão de ordens normativas, corretivas, provisão de moradias e de captação e mobilização de recursos financeiros.

Nas ações normativas é conveniente a revisão de todo arcabouço jurídico referente ao acesso e uso e ocupação do solo, além de abordar a simplificação dos processos de licenciamentos e assegurar o exercício da função social da propriedade urbana, conforme preconizado na Lei do Estatuto das Cidades. A revisão mencionada se refere às leis de zoneamentos, parcelamento de solo, código de obras e uso do solo.

Nas ações corretivas deverão ser elaborados programas de regularização fundiária envolvendo ações sociais, físicas e jurídicas de modo que promovam os serviços essenciais de urbanização nas áreas subnormais, com a entrega de títulos de posse com resgate da cidadania e elevação da auto-estima dos ocupantes. Ações paralelas de educação ambiental, geração de emprego e renda e de socialização também são recomendadas para continuidade, identidade e fortalecimento na política de habitação.

Nas ações de provisão de moradias e lotes populares deverão ser implementados todos os programas com a finalidade de ofertar a população de baixa renda condições de acesso à moradia ou ao terreno urbanizado. Desta forma, pode-se citar a produção de conjuntos habitacionais, moradias de auto-gestão, mutirões de construção de moradias, lotes populares, oferta de materiais de construção, tratamento de áreas de risco, etc.

Nas ações de mobilização de recursos financeiros devem ser consideradas a ampliação das possibilidades de manutenção dos já existentes e novas formas de captação. Outro fator fundamental diz respeito à gestão destes recursos que deverá ter a participação direta da sociedade através dos conselhos de habitações. Todos os programas para capacitação de recursos para habitação deverão ser contemplados, independentes da origem ser de organismos internacionais, federais, estaduais ou do próprio município.

Após a aprovação da Lei que criou o SNHIS, foi estabelecido que, para repasse de recursos financeiros da união para os municípios, será necessário que se firme termo de adesão provisório ou termo de adesão integral ao SNHIS. No termo de Adesão provisório o município se compromete ao atendimento de ter uma dotação orçamentária destinada à habitação, ter dado início ao desenvolvimento de processo participativo voltado à constituição de conselhos de habitação, além de ter um órgão público específico para as ações de habitações populares. No termo de adesão integral, além do cumprimento das exigências

anteriores, o município também se compromete a realizar a política habitacional com a criação do conselho e do fundo de habitação.

### 7.3 CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Para um melhor controle das ações das Administrações Públicas relativas à gestão das políticas, destinação e utilização de recursos públicos e de medidas que priorizem investimentos na área social, deve-se trabalhar com instituições que representam o cidadão por meio de democracias representativas ou participativas. A própria Constituição, baseada no princípio da participação popular, instituiu mecanismos para garantir um envolvimento direto do cidadão no poder público, como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, as consultas e audiências públicas, os conselhos de gestão de políticas e serviços públicos.

O princípio da igualdade previsto na constituição no artigo 5º, explicita claramente que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. A questão da desigualdade social é reconhecida na Constituição, devendo o Estado Brasileiro reduzi-la, instituindo políticas públicas contendo planos e programas para combater o processo de exclusão social. Na condução destas políticas, o reconhecimento de grupos de cidadãos, de organizações e movimentos populares, de associações de classe, de organizações não governamentais, etc, deve ser respeitado para a tutela dos direitos coletivos e difusos.

Os conselhos são a forma de organização administrativa adotada para garantir a participação dos cidadãos na condução das políticas públicas e se configura como órgão administrativo com representantes da sociedade civil e poder público. Suas funções podem ser consideradas para formulação e coordenação de implementação destas políticas, sendo que sua criação deve ser por meio de lei, que deverá estabelecer as competências, a fim de evitar conflitos com os órgãos da administração responsáveis pelo setor.

A Prefeitura de Juiz de Fora, com a proposta de tornar mais participativa a gestão administrativa da cidade, implantou diversos conselhos através de aprovações de Leis junto à câmara de vereadores, com composição paritária com membros da sociedade civil e do executivo municipal. Por meio da Lei nº 9597 de 27 de setembro de 1999, foi criado o conselho municipal de habitação com caráter normativo, fiscalizador e deliberativo, com o propósito de viabilizar a participação popular, através da sociedade civil organizada, na

formulação e implementação da política, planos e programas de habitação, de saneamento básico e de curadoria dos recursos a serem aplicados.

#### 7.4 FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Como forma de garantir recursos financeiros para os programas de planejamento, produção e comercialização de unidades habitacionais, em especial as destinadas a pessoas de baixa renda, foi criado através da Lei nº 7665 de 26 de dezembro de 1989, modificada pela Lei 10027 de 16 de Junho de 2001, o Fundo Municipal de Habitação, cuja gestão fica delegada à EMCASA e ao Conselho Municipal de Habitação, com movimentação financeira conjunta pelo Diretor Presidente e pelo Diretor Administrativo e financeiro da Empresa.

Ao longo dos anos de existência do Fundo, verifica-se que poucos recursos foram colocados a disposição para construção de moradia popular, devido à falta de política para o setor dependendo da vontade do chefe do executivo para implementação de ações que realmente dêem resultados nesta área. É neste sentido que se busca a formulação e implementação da política de habitação, para que a provisão de moradia não seja paralisada nas mudanças das administrações municipais e que os recursos financeiros a elas destinados sejam mais sistematizados.

Como forma de aumentar o aporte financeiro e sistematizar os recursos do fundo, a câmara municipal aprovou em 24 de maio de 2005 a Lei nº 10928, que estabelece modificações na estrutura e mecanismo do fundo. Além da origem dos recursos financeiros previstos no artigo 8º da lei que criou o fundo, também foi adicionado neste artigo os incisos IX, X e XI como forma de aumentar estes recursos.

Apesar da publicação desta Lei ter acontecido há mais de um ano, foi verificado junto aos órgãos competentes que ainda não foi efetivado nenhum depósito na conta do fundo relativo à arrecadação destes valores, sob a alegação que ainda não foi operacionalizado o sistema para o envio automático do pagamento para a conta do fundo.

#### 7.5 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM JUIZ DE FORA

O município de Juiz de Fora foi contemplado com recursos do Banco Mundial por meio do Programa Habitar Brasil BID – HBB, para ações de intervenções em áreas Sub-

normais, visando dotar estas ocupações em condições de habitabilidade. Estas ações são por meio de obras de infra-estrutura, sociais e titulação com entrega de documento de posse.

Também faz parte deste programa o desenvolvimento institucional do município, visando uma melhor aplicação de recursos financeiros nas áreas sociais, que certamente terão melhor resultado por meio de políticas públicas mais eficientes. Dessa forma, foi dado início aos trabalhos de Formulação da Política de Habitação de Juiz de Fora, com a contratação do Centro de Pesquisas Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora – CPS / UFJF e atualmente estes trabalhos encontram-se na fase de diagnóstico da situação habitacional no município.

Uma das partes dos trabalhos de elaboração desta política diz respeito à capacitação e mobilização da sociedade e isto tem sido viabilizado através do Conselho Municipal de Habitação que vem discutindo sistematicamente os assuntos pertinentes a este produto. Vale lembrar o artigo publicado no Jornal Tribuna de Minas, deste município, na edição do dia 18/10/2006, onde o presidente deste conselho explicita a importância da formulação e implementação da política de habitação, conforme transcrito a seguir:

“Política de habitação

José Augusto Ribeiro Toledo

Presidente do Conselho Municipal de Habitação

A Prefeitura de Juiz de Fora firmou contrato com o Centro de Pesquisas Sociais da UFJF, com o objetivo de formular a política municipal de habitação de nosso município. Mas para que serve isto? Nos últimos 30 anos, temos observado uma proposta de desenvolvimento desigual em nossa sociedade, com uma má distribuição de renda, riqueza e oportunidades, fazendo com que uma pequena parcela tenha acesso à produção de bens e serviços, enquanto que outra grande parcela é forçada a sobreviver com o restante.

No caso de acesso à terra urbana, o que temos visto são inúmeras ocupações de terrenos de maneira desordenada sendo a sua maioria em locais impróprios para construção, pelo fato de o mercado imobiliário formalizado não ter este tipo de produto e tão pouco o poder público não ter estrutura para atender a esta grande demanda. Como solução, o que temos visto são ações de regularização fundiária para dotar estas ocupações com infra-estrutura, invertendo o processo com a adoção da seguinte prática: deixa-se ocupar, pois não se tem o que ofertar, conforme é dever do estado, e, após, tenta-se regularizar oferecendo serviços em forma de favor (política do “beija mão”). Desta forma, não se estranha o fato de algumas ocupações em nossa cidade terem o nome de Vila Mello Reis, Vila Tarcísio e Vila Bichane.

A política de habitação tem o propósito de zerar o déficit habitacional, mas principalmente deverá conter instrumentos de acesso à terra urbana à população de baixa renda, seja pelo mercado imobiliário em forma de parcerias com o poder público ou até de maneira subsidiada. Para isto os municípios brasileiros já contam com a Lei nº 10.257 de 10/07/2001, mais conhecida como “Estatuto das Cidades”, que tem como objetivo maior o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Tornar uma ocupação irregular em condições de habitabilidade com obras de infraestrutura tem custado muito mais caro do que a implantação de maneira correta de um empreendimento popular, exatamente pelo fato de essas áreas demandarem obras de contenção de encostas, demolição e construção de moradias, recuperação ambiental, etc.

Os trabalhos para formulação desta política já foram iniciados e temos a certeza do compromisso da administração pública com a formatação final em forma de lei municipal aprovada pela Câmara de Vereadores. Pedimos a Deus que todos os envolvidos estejam iluminados nas proposições apresentadas e nas tomadas de decisões, para que esta lei possa acontecer e atender com dignidade humana realmente aqueles que mais precisam.”

## **8 PROPOSTAS DE PROJETOS PARA PRODUÇÃO HABITACIONAL**

Conforme verificado nos capítulos aqui abordados, a questão da provisão de moradias para a população carente está ligada diretamente à falta de políticas que incentivam a produção habitacional, seja pelo poder público ou pela iniciativa privada. Para haver um incremento na produção atual, vários padrões adotados até o momento deverão ser revistos, levando sempre em consideração a condição socioeconômica do público que se pretende alcançar.

O poder público tem que se conscientizar que o atendimento à grande demanda reprimida só será efetivada com parcerias constantes com a iniciativa privada. Para isto, são fundamentais que as legislações urbanas e tributárias sejam revistas visando propiciar um incremento na produção atual, atraindo inclusive empreendedores que só não operam neste mercado devido às restrições legais.

É claro que no atendimento à população mais vulnerabilizada, a intervenção do estado deve ser de maneira protecionista, inclusive com mecanismos de subsídios para promover o acesso mais imediato à moradia. Neste caso, os recursos financeiros deverão estar sempre sistematizados e disponibilizados de forma automática, devendo dispor de legislações específicas para este fim.

Como forma de otimizar a produção de moradias populares no município de Juiz de Fora, são apresentados a seguir os projetos de Loteamento de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Isenção de Impostos Municipais. Estes projetos, se aplicados, causarão reflexos positivos na habitação, lembrando que o combate efetivo para decréscimo do Déficit Habitacional só trará resultados mais satisfatórios por meio de uma Política Habitacional que envolva toda a sociedade, articulada com as demais políticas públicas e que contemple os avanços previstos na Lei do Estatuto das Cidades e as especificidades de cada região.

## 8.1 LOTEAMENTO DE INTERESSE SOCIAL

Apesar da aprovação da Lei nº 10759/2004, que alterou em parte a Lei 6908/86, ainda existe na cidade a necessidade de uma nova lei que trate especificamente de Loteamentos de Interesse Social e que poderão ser promovidos pelo poder público municipal ou pela iniciativa privada com o exame e anuência prévia do próprio poder público.

Esta lei, sem dúvida, poderá legitimar muitas ações da própria Prefeitura, além de despertar na iniciativa privada interesse na produção deste produto face as “facilitações” dos condicionantes urbanos e também devido à grande demanda existente.

Como forma de uma melhor compreensão desta proposta, é apresentada a seguir minuta de Lei de como poderia ser aplicada, sendo observado que na sua formatação foi levado em consideração os casos de implantações de loteamentos com a construção da unidade habitacional, conforme artigo 5º.

LEI Nº \_\_\_\_\_

Dispõe sobre loteamentos de interesse social

Art 1º - Serão considerados de interesse social os loteamentos cujos lotes atenderão à população de baixa renda.

Parágrafo único - Para efeito desta lei, considera-se loteamento de interesse social, aquele destinado à população que vive em condições de precária habitabilidade, ou auferir renda máxima que se enquadre nos padrões dos programas oficiais de habitação popular.

Art 2º - Serão admitidos loteamentos de interesse social para fins urbanos em zonas urbanas independentemente da unidade territorial (UT) que se localiza ou nos núcleos urbanos dos distritos e localidades.

Art 3º - Os loteamentos de interesse social serão promovidos pelo poder público municipal, através da EMCASA - Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora S.A. ou pela iniciativa privada com o exame e a anuência prévia da EMCASA.

Parágrafo Único: Os loteamentos de interesse social sempre estarão condicionados à apreciação da COMUS<sup>12</sup>.

Art 4º - O modelo mínimo para o tamanho do lote será o MP1, com características descritas na Lei 6808/86 e que possua declividade máxima de 30%.

Art 5º - Quando o empreendimento contiver construção de unidades habitacionais poderão os lotes ter área inferior a 125,00 m<sup>2</sup>, desde que atendam aos seguintes itens:

a) As unidades não poderão ter área inferior a 30,00 m<sup>2</sup> (trinta metros quadrados) constituídas de um quarto, sala (ou quarto/sala), cozinha e banheiro, exceto em projeto embrião com proposta de acréscimo, que poderá ter área mínima de 24,00 m<sup>2</sup>.

b) O afastamento frontal das unidades será de 3,00 m, 1,50 m em uma das divisas laterais e 1,50 m nos fundos; quando não estiver situada em terreno de esquina.

c) quando o lote estiver situado em esquina, o afastamento frontal será de 3,00 m para ambas as ruas e 1,50 m em qualquer uma das divisas restantes.

d) Para atender ao artigo 6º da Lei 6909/86, inciso V, poderão ser consideradas e somadas, as áreas não construídas dos lotes lindeiros, contíguas à área de iluminação e ventilação. Neste caso, essas áreas contíguas passam a ser “non aedificandi”.

e) Todos os demais parâmetros arquitetônicos da unidade habitacional deverão atender à Lei nº 6909/86.

Art 6º - Nos loteamentos de interesse social o índice as áreas de uso público para equipamentos urbanos e comunitários, poderão ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento), desde que já exista no entorno, área para equipamentos comunitários e áreas livres de uso

---

<sup>12</sup> COMUNS; Comissão de Uso do solo composta por 13 entidades, criada em 1986 com a publicação das leis de uso e ocupação do solo urbano – 6908/86, 6909/86 e 6910/86

público e que o sistema viário atenda a demanda da região, ouvida a GETTRAN, com parecer conclusivo da COMUS.

Art 7º - Nos empreendimentos de interesse social, as vias públicas são classificadas conforme as respectivas funções e características diversas em:

I - Vias de Pedestres: São vias destinadas á circulação exclusiva de pedestre, podendo dar acesso aos lotes, desde que esta não se constitua como o único acesso aos lotes.

II - Vias especiais de acesso ao lote: São vias destinadas ao acesso de pedestres e veículos aos lotes destinados à construção uni-familiar de interior de quadras. Estas vias deverão ser urbanizadas com barreiras fixas, de modo a restringir a passagem de veículos, cabendo a estes somente acessos às garagens.

III - Vias especiais de acesso local: São vias destinadas a circulação de trânsito local e que classificam-se em:

a) locais internas de quadra: são as vias destinadas ao trânsito local, que deverão ser limitadas por vias locais de bairro, vias de hierarquia superior, limites da área parcelada ou praça retorno. As praças de retorno deverão permitir a inscrição de um círculo de diâmetro igual a 20 m (vinte metros) incluídos os passeios.

b) Locais de bairro: São vias destinadas ao trânsito local e acesso a áreas lindeiras.

Parágrafo 1º - As diferenças específicas entre os distintos tipos de vias mencionadas neste artigo, estão indicados no quadro 01 desta lei, através de medidas e padrões viários para cada tipo.

Parágrafo 2º- Em conformidade com as diretrizes determinadas pela Prefeitura, caso haja necessidade de implantação de vias de porte maior que as definidas neste artigo, estas vias atenderão aos parâmetros estabelecidos na lei 6908/86.

Art. 8º - Aplicam-se aos parcelamentos de interesse social as demais disposições relativas ao parcelamento de solo no Município de Juiz de Fora que constam da lei 6908, de 31 de maio de 1986.

Art. 9º - Esta lei entra em vigor na data de publicação, revogam-se as disposições em contrário, especialmente o decreto nº 5021 de 08 de junho de 1994.

Via	Características	Faixa de domínio	Faixa de Rolamento (m)	Passeio (m)	Comprimento Máximo (m)	Rampa máxima	
						Permitida (%)	Permissível(*) (%)
<b>Via de Pedestre</b>		4.00	-----	----- -	70	-----	-----
<b>Via Especial de Acesso ao lote</b>		6.00	1x4.00	1x1.00	70	-----	20
<b>Via Local Interna de Quadra</b>		9.00	2x3.00	2x1.50	200	18	20
<b>Via Local de bairros</b>		10.00	2x3.50	2x1.50	-----	18	20

Quadro I - Características Básicas de Projetos Geométricos

\* Rampas admissíveis em trechos de via cujo comprimento não exceda a 100 m (cem metros)

## 8.2 PROJETO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Muitos programas de habitações populares contemplam a proposta da construção de um pequeno embrião para somente dar condições mínimas de moradia às famílias beneficiadas, que mais tarde, diante de eventuais necessidades, fariam o acréscimo necessário.

Após alguns estudos, chegou-se à proposta de um projeto embrião composto de 01 quarto (8.25 m<sup>2</sup>), 01 cozinha (9.61 m<sup>2</sup>), 01 banheiro (2.28 m<sup>2</sup>) e área de circulação – Anexo III. Esta moradia ocuparia toda a testada do lote com afastamento frontal de 3,00m e junto a uma divisa lateral de 1,50 m, não havendo necessidade de intervenção na fachada quando for

executado o acréscimo, que seria nos fundos da moradia. O acréscimo seria composto de 01 quarto (9.86 m<sup>2</sup>) e 01 sala (8.12 m<sup>2</sup>), podendo a sala ser reversível com o quarto já existente no projeto embrião – Anexo IV.

A fundação seria tipo radier e as paredes em alvenaria aparente de bloco de cimento. O banheiro teria revestimento cerâmico no piso e nas paredes até a altura de 1,50m. Na parede junto a pia da cozinha e no tanque haveria uma barra em revestimento cerâmico.

A cobertura do projeto embrião seria tipo telhado em uma água, com beiral na frente e nos fundos, sendo que a cobertura do acréscimo seria sem beiral na interseção da parede, permitindo um perfeito “encaixe” junto a cumieira.

Com relação aos dutos das instalações hidro-sanitárias e elétricas, é conveniente suas instalações na etapa da execução da alvenaria, evitando cortes em paredes, evitando assim remendos necessários para cobertura das tubulações. Para o revestimento do pavimento das ruas é proposto o calçamento poliédrico ou pré-moldado intertravado de fácil reparação e boa absorção de águas pluviais (ecologicamente correto). A seguir é apresentado o Memorial Descritivo das Especificações de Unidade Habitacional Embrião (22.75 m<sup>2</sup>).

#### Fundações

Será feita em cinta de concreto armado nas direções das paredes e com dimensões conforme a capacidade de suporte do terreno. Será executada em todo o perímetro da casa (42.25m<sup>2</sup>), sendo construído apenas o embrião, ficando a parte restante pronta para a construção do futuro acréscimo.

#### Alvenaria

As paredes serão de alvenaria aparente em blocos de cimento, aprumados e assentados com argamassa no traço 1:8 (cimento: pó de pedra), sendo suas juntas camurçadas, e empregando vergas de concreto armado (concreto traço - 1:2:4 -cimento: areia: brita) com seção de 9x12 cm e apoio de 15 cm, nos vãos das portas e janelas.

## Pisos

A parte interna da casa exceto no banheiro (piso cerâmico), será em concreto com argamassa de regularização em cimento e areia no traço 1 : 4.

## Esquadrias e vidros

a) Serão colocados vidros canelados de 3 mm nas janelas, basculantes e na porta da cozinha, que serão de ferro e terão as dimensões constantes na planta baixa.

b) Serão de madeira as guarnições, alizares e as portas tipo prancheta do quarto e do banheiro, sendo utilizados trincos nas mesmas.

## Telhado

Será executado com telhas cerâmicas tipo colonial, assentadas sobre engradamento de madeira ou estrutura metálica.

## Instalações

### a) Hidráulicas/ Aparelhos

Será executada a rede de abastecimento d'água (diâmetro = 1/2") da implantação de caixa de hidrômetro, até a caixa d'água de 500 litros. A rede de distribuição d'água terá diâmetro 3/4".

O banheiro possuirá:

- Caixa de descarga plástica externa;
- Vaso sanitário em louça branca, linha funcional;
- Lavatório de louça branca fixado na parede, sem coluna, com torneira metálica e diâmetro de 1/2" e válvula de plástico;
- Ponto de chuveiro com registro de 1/2".

A cozinha possuirá pia em mármore sintético, com torneira metálica com diâmetro de 1/2" e válvula de plástico.

Será instalado no afastamento lateral um tanque de mármore sintético, fixado na parede, sem coluna, com torneira metálica diâmetro 1/2" e válvula de plástico.

A rede de esgoto sanitário será executada com diâmetro 100 mm até a caixa de inspeção padrão CESAMA, situada no passeio de cada casa.

#### b) Elétricas

A casa possuirá um padrão medidor tipo pontalete monofásico, com disjuntor de 40 A; O quarto e o banheiro possuirão um ponto de interruptor simples conjugado com tomada; Na cozinha existirão dois pontos de tomada, sendo que os pontos a serem instalados nas paredes serão em caixa 4x2 e aqueles destinados a iluminação (instalados nos tetos) serão em caixas octogonal com fundo móvel.

Existirá um ponto de força junto à saída do chuveiro com fiação na bitola de 6.0 mm<sup>2</sup>, 2.5mm<sup>2</sup> para outros pontos de força e 1.5mm<sup>2</sup> para o retorno de luminárias.

### 8.3 LEI DE ISENÇÃO DE IMPOSTOS MUNICIPAIS.

Na apresentação do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, foi citada a lei nº LEI Nº 10.123 - de 28 de dezembro de 2001 dando isenções de tributos municipais aos empreendimentos deste programa. Desta mesma forma também poderá haver lei estendendo estas isenções para os loteamentos populares, tais como: Loteamento de Interesse social e Loteamentos nos Modelo MP1 (área entre 125 m<sup>2</sup> a 199 m<sup>2</sup>) e modelo MP2 ( área entre 200 m<sup>2</sup> a 299 m<sup>2</sup> ).

O procedimento atual é que após 02 anos a partir do registro do loteamento, são lançados os IPTUs dos lotes em nome do loteador ou de algum comprador de lote, independentemente se as obras foram ou não concluídas. Isto tem inibido bastante o empreendedor, pois diante das incertezas dos mercados imobiliário e econômico, o mesmo já assume o compromisso de arcar com impostos no prazo de 02 anos, seja qual for o sucesso do empreendimento.

Como sugestão é apresentada a seguir minuta de lei dando isenção de IPTU, ISSQN e ITBI aos parcelamentos de solo enquadrados nos modelos acima referidos, visando baixar os custos e riscos deste tipo de empreendimento.

LEI N° \_\_\_\_\_

Concede isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, incidentes sobre os lotes resultantes de Loteamentos de Interesse Social e Loteamentos no Modelo MP1 (área entre 125 m<sup>2</sup> a 199 m<sup>2</sup>) e modelo MP2 ( área entre 200 m<sup>2</sup> a 299 m<sup>2</sup>).

Art. 1.º - É concedida isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, incidentes sobre os lotes resultantes de Loteamentos de Interesse Social e Loteamentos nos Modelo MP1 (área entre 125 m<sup>2</sup> a 199 m<sup>2</sup>) e modelo MP2 ( área entre 200 m<sup>2</sup> a 299 m<sup>2</sup>)

§ 1.º - Os lotes resultantes destes parcelamentos, enquanto pertencerem ao agente empreendedor, loteador, ficarão isentos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, por um prazo de 05 anos.

§ 2.º - As operações de aquisição de imóveis para produção de loteamentos referidos no caput deste artigo pelo agente empreendedor, loteador, ficarão isentas do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis;

§ 3.º - A prestação dos serviços de engenharia, especificamente os referentes à construção dos loteamentos caracterizados acima, ficarão isentos do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN;

Art. 2º - O Prefeito Municipal expedirá os atos necessários ao cumprimento do disposto nesta Lei.

Art.3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## CONCLUSÃO

Diante de todos os assuntos que foram levantados neste trabalho, deve-se considerar que o problema da falta de habitação popular este intimamente relacionado com a falta de políticas publicas que dêem acesso a terra urbanizada, àqueles que desde a colonização do Brasil não conseguem ser contemplados nas propostas de planejamentos urbanos, sofrendo diversas discriminações pelos próprios comportamentos da sociedade.

Em trecho do artigo “A metrópole: modernização, involução e segmentação”, elaborado pelo Prof. Milton Santos, é citado o termo cidadania mutilada que demonstra claramente como o processos de exclusões sociais acontecem nas cidades:

“A cidadania mutilada não é simplesmente o fato das leis injustas. Ela também resulta da própria estrutura do espaço, que na cidade separa os indivíduos e faz dos pobres ainda mais pobres nos bairros onde vivem, ali mesmo onde os serviços públicos são mais raros e o preço dos bens e serviços comprados é mais alto. Mas o cidadão mutilado é induzido a uma interpretação naturalista de sua situação de inferioridade já que os bairros pobres se definem como aqueles onde há todo tipo de carências... Dessa maneira, não é a cidade capitalista que é injusta para com o pobre, mas sua própria pobreza, carência que pode ser suprida, segundo a ideologia dominante, por meio do trabalho... A expansão das classes médias reforça essa crença induzida e convoca a fornecer mais trabalho, na idéia de um amanhã mais promissor. Mesmo os que desesperam dessa possibilidade, vêem um rastro de luz na prosperidade relativa de alguns vizinhos da favela.”

A questão habitacional no Brasil, como foi demonstrada, tem origem na própria colonização do País e que começou a acentuar-se a partir da promulgação da Lei das Terras, onde houve o inicio da implantação da propriedade privada no Brasil, devendo o postulante a mesma tendo que pagar por ela.

A maioria das ações dos governos Federal, Estadual e Municipal relativas à provisão de moradias fracassou e esta fracassando em função de não existir uma Política de Habitação que realmente consiga “zerar” o déficit habitacional, mas principalmente de condições de acesso a terra urbanizada pela população carente. Além disso, muitas destas ações, conforme

demonstrado, tinham interesses de atender grandes grupos econômicos, ignorando a diminuição do déficit habitacional.

Aliado a estes fatores, está a baixa condição socioeconômica da maioria da população, que não consegue adquirir um imóvel pelo mercado formalizado e depende das ações clientelistas dos governos, cujo atendimento é bastante acanhado em função da inércia da máquina pública e da grande demanda existente.

No caso da cidade de Juiz de Fora, pode-se dizer que até a presente data as ações da EMCASA foram muitas positivas no combate ao déficit, mas que atualmente estão comprometidas em função da falta de recursos financeiros e do grande índice de inadimplência de seus mutuários. Além disso, por falta de uma política de habitação continuada, muitos programas tidos com sucesso em algumas administrações, simplesmente são “abandonados” por não terem identidade com as propostas de novas administrações.

Deve-se pensar urgentemente qual será o papel desta empresa na condução da política de habitação que está sendo formatada no município, incluindo discussão de como deve ser o arcabouço jurídico/institucional da empresa (Empresa pública de economia mista, Secretaria Municipal, Fundação habitacional, Agência). Atualmente, como já foi abordada, a EMCASA, é uma empresa de economia mista com todas as obrigações tributárias de empresa privada.

A edição da Lei nº 10257, de 10 de setembro de 2001, trouxe um novo alento para àqueles que lutam pelo processo de gestão mais democrática das cidades, com a inclusão de vários instrumentos que podem facilitar o acesso à terra urbanizada pela população mais carente. Deve-se lembrar que a maioria destes instrumentos, para serem aplicados deverão ser aprovados por lei específica em cada município do Brasil, onde as especificidades de cada região serão consideradas na formulação das Leis.

Sem dúvida nenhuma, para que haja um incremento na produção habitacional popular, devera ter a participação da iniciativa privada ou esta em parceria com o poder público. Para que isto possa ocorrer, as legislações de uso e ocupação de solo, deverão incorporar a questão da função social da propriedade urbana e flexibilizar alguns parâmetros urbanísticos, possíveis somente em empreendimentos destinados à classe media-alta.

A questão dos recursos financeiros destinados à habitação popular devem ser sistematizados junto aos municípios, que podem desenvolver mecanismos de geração destes recursos através do próprio orçamento municipal ou através de leis que destinam estes valores para o fundo municipal de habitação. A própria Lei do Estatuto das Cidades, já contempla que todos os valores auferidos com a aplicação dos diversos instrumentos contidos na lei deverão ser aplicados preferencialmente com a habitação popular.

. Atualmente, tem-se procurado tratar estas questões, através de uma Política Habitacional integrada e sustentada em 03 dispositivos que são: Plano Municipal de Habitação, Fundo Municipal de Habitação e Conselho Municipal de Habitação. O próprio Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social contempla estes dispositivos ao ser aprovado no ano de 2005. A questão da carência habitacional é de ordem nacional, mas este problema é resolvido no âmbito municipal com ações e recursos das 03 esferas de governo.

A questão da habitação popular está exatamente no acesso à terra urbanizada, que deverá ser facilitado com a aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade e com a participação da iniciativa privada na produção de parcelamentos populares, por meio de legislações específicas de uso e ocupação do solo urbano, com incentivos fiscais. É claro que também muito atendimento deverá ser feito de forma subsidiada face o custo elevado da moradia urbanizada, impossível de ser financiada para as famílias mais vulnerabilizadas de nossa sociedade.

O que não pode continuar existindo no processo de crescimento das cidades do Brasil é o planejamento urbano que não vai acontecer. É idealizar uma cidade através de regras urbanas que na prática passam a ser exceção e o que seria exceção passa a ser regra em função da grande ilegalidade produzida, exatamente pelo fato da impossibilidade do não atendimento “às regras” propostas.

É este o grande desafio que teremos que conviver nos próximos anos. Apesar dos avanços tecnológicos que trouxeram resultados para todos os homens, há que considerar também o aumento da concentração de riqueza, desigualdade e ocupações irregulares. O prof. italiano, Giandomenico Amendola, manifesta esta preocupação através de sua obra “A cidade pós-moderna”. Diz ele:

“Os lugares do sonho e do encantamento não são obviamente, toda a cidade, porém têm a função crescente de apresentar-se com a cidade melhor, a cidade das possibilidades e do desejo. Ao lado da cidade na qual cada um deseja, ainda que seja por pouco tempo, deliciar-se, está a cidade real. Aquela que a tradição vitoriana definia como a ‘outra cidade’, escondida, porém real, está sempre presente, ainda quando não seja visível, e ameaça a dos sonhos. Se não existisse a segunda cidade, por outra parte, a cidade recreada e otimizada não teria razão de existir. A nova cidade do imaginário e das imagens se situa ao lado da real, freqüentemente desagradável.”

## **BIBLIOGRAFIA**

Acioly, C. e Davidson F. Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana; (tradução Cláudio Acioly). Rio de Janeiro, RJ: Mauad, 1998.

Alfonsin, Betânia de Moraes. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR.

Alfonsin, B. e Fernandes, E. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2003.

Arantes, O e outros. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

Bonduki, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. 3ª ed. São Paulo., SP: Estação Liberdade, 2002.

Brasil, Estatuto da cidade. Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

Brasil, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. 18ª ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

Brasil, Código Civil (2002). Código Civil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 342p.

Brasil, Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. Secretaria Nacional de Habitação: Brasília, DF, 2004.

Brasil, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU. Política Municipal de Habitação. Orientações para formulação e implementação. Instituto de pesquisa e planejamento urbano e regional – IPPUR/UFRJ, Observatório de políticas urbanas e gestão municipal – IPPUR/FASE.

Brasil, Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2ª ed. Brasília, DF: Ministério das Cidades, Confea, 2005. 160p.

Carlos, Ana Fani Alessandri. O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade. São Pulo, SP: Contexto, 2004.

Castriota, Leonardo Barci. Urbanização Brasileira: redescobertas. Belo Horizonte, MG: C/Arte, 2003.

Corbusier, Le. Planejamento urbano. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva S.A., 2004.

Eco, Umberto. Como se Faz uma Tese. 2ª ed. São Paulo, SP: Perspectiva S.A., 1983.

Fernandes, Edésio e outros. Revista Magister de Direito e Urbanismo. v.1 (out/nov. 2005), Porto Alegre: Magister, 2005.

Filho, José dos Santos Carvalho. Comentários ao Estatuto da Cidade. 1ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Lúmen Júris, 2005.

Fiorillo, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da cidade comentado. 2ª ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2005.

Gasparini, Diógenes. O estatuto da Cidade. São Paulo: NDJ, 2002.

José, M. L. G. e Tavares, M. P. Legislação urbana de juiz de Fora, atualizada e comentada. Juiz de Fora: Tavares, 1997.

Juiz de Fora (MG), Prefeitura Municipal. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG: FUNALFA, 2004.394p.

Lamounier, Bolívar, 1987, Perspectives on Democratic Consolidation: The Brazilian Case, Working Paper 17, IDESP.

Maricato, Ermínia. Brasil Cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Atlas do censo demográfico 2000. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2003.127p.

Pinheiro, Fundação João. Déficit Habitacional no Brasil 2000. Belo Horizonte, MG: Projeto PNDU-BRA-00/019, 2001.

Pinheiro, Fundação João. Déficit Habitacional no Brasil 2000. 2ª ed. Belo Horizonte, MG: Projeto PNDU-BRA-00/019, 2005.

Polis, Instituto. Regularização da terra e Moradia. O que é e como implementar. São Paulo, SP

Ribeiro, Luiz César Queiroz. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação, in Luiz Antonio Machado da Silva, 1982, Solo Urbano – Tópicos sobre o uso da terra, Zahar, Rio de Janeiro.

Sachs, Céline. São Paulo políticas Públicas e Habitação Popular. São Paulo: EDUSP, 1999.

Silva, J. M. e Silveira, E. S. Apresentação de Trabalhos Acadêmicos. 3ª ed. Juiz de Fora, MG: Templo, 2004.

## **ANEXOS**

### **ANEXO I**

#### **LEI Nº 10.188, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2001**

Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências.

Faço saber que o Presidente da República adotou a Medida Provisória nº 2.135-24, de 2001, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Antonio Carlos Magalhães, Presidente, para os efeitos do disposto no parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei:

#### **CAPÍTULO I**

#### **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Fica instituído o Programa de Arrendamento Residencial para atendimento exclusivo da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.

Parágrafo único. A Caixa Econômica Federal - CEF será o agente gestor do Programa.

Art. 2º Para a operacionalização do Programa instituído nesta Lei, fica a CEF autorizada a criar um fundo financeiro com o fim exclusivo de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa.

§ 1º O fundo a que se refere o caput ficará subordinado à fiscalização do Banco Central do Brasil, devendo sua contabilidade sujeitar-se às normas do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional - COSIF.

§ 2º O patrimônio do fundo a que se refere o caput será constituído pelos bens e direitos adquiridos pela CEF no âmbito do Programa instituído nesta Lei.

§ 3º Os bens e direitos integrantes do patrimônio do fundo a que se refere o caput, em especial os bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da CEF, bem como seus frutos e rendimentos, não se comunicam com o patrimônio desta, observadas, quanto a tais bens e direitos, as seguintes restrições:

I - não integram o ativo da CEF;

II - não respondem direta ou indiretamente por qualquer obrigação da CEF;

III - não compõem a lista de bens e direitos da CEF, para efeito de liquidação judicial ou extrajudicial;

IV - não podem ser dados em garantia de débito de operação da CEF;

V - não são passíveis de execução por quaisquer credores da CEF, por mais privilegiados que possam ser;

VI - não podem ser constituídos quaisquer ônus reais sobre os imóveis.

§ 4º No título aquisitivo, a CEF fará constar as restrições enumeradas nos incisos I a VI e destacará que o bem adquirido constitui patrimônio do fundo a que se refere o caput.

§ 5º No registro de imóveis, serão averbados as restrições e o destaque referido no parágrafo anterior.

§ 6º A CEF fica dispensada da apresentação de certidão negativa de débitos, expedida pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e da Certidão Negativa de Tributos e Contribuições administradas pela Secretaria da Receita Federal, quando alienar imóveis integrantes do patrimônio do fundo a que se refere o caput.

§ 7º A alienação dos imóveis pertencentes ao patrimônio do fundo a que se refere o caput será efetivada diretamente pela CEF, constituindo o instrumento de alienação documento hábil para cancelamento, perante o Cartório de Registro de Imóveis, das averbações pertinentes às restrições e destaque de que tratam os § 3º e 4º.

Art. 3º Para atendimento exclusivo às finalidades do Programa instituído nesta Lei, fica a CEF autorizada a:

I - utilizar os saldos disponíveis dos seguintes Fundos e Programa em extinção:

a) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, criado pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974;

b) Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, criado pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982;

c) Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo - PROTECH, criado por Decreto de 28 de julho de 1993; e

d) Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, a que se refere o Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991;

II - contratar operação de crédito junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, até o limite de R\$ 2.450.000.000,00 (dois bilhões, quatrocentos e cinquenta milhões de reais), na forma e condições estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS.

§ 1º Do saldo relativo ao FDS será deduzido o valor necessário ao provisionamento, na CEF, das exigibilidades de responsabilidade do Fundo existentes na data de publicação desta Lei.

§ 2º A CEF promoverá o pagamento, nas épocas próprias, das obrigações de responsabilidade do FDS.

§ 3º As receitas provenientes das operações de arrendamento e das aplicações de recursos destinados ao Programa instituído nesta Lei serão, deduzidas as despesas de administração, utilizadas para amortização da operação de crédito a que se refere o inciso II.

§ 4º O saldo positivo existente ao final do Programa será integralmente revertido à União.

§ 5º A aquisição de imóveis para atendimento dos objetivos do Programa instituído nesta Lei limitar-se-á ao valor de R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais).

§ 6º No caso de imóveis tombados pelo Poder Público nos termos da legislação de preservação do patrimônio histórico e cultural, a CEF fica autorizada a adquirir os direitos de posse em que estiverem imitados a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades, desde que devidamente registrados no RGI, nos termos do art. 167, inciso I, 36, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Art. 4º Compete à CEF:

I - criar o fundo financeiro a que se refere o art. 2º ;

II - alocar os recursos previstos no art. 3º , inciso II, responsabilizando-se pelo retorno dos recursos ao FGTS, na forma do § 1º do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;

III - expedir os atos necessários à operacionalização do Programa;

IV - definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição e no arrendamento com opção de compra dos imóveis destinados ao Programa;

V - assegurar que os resultados das aplicações sejam revertidos para o fundo e que as operações de aquisição de imóveis sujeitar-se-ão aos critérios técnicos definidos para o Programa;

VI - representar o arrendador ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;

VII - promover, em nome do arrendador, o registro dos imóveis adquiridos.

Parágrafo único. As operações de aquisição, construção, recuperação, arrendamento e venda de imóveis obedecerão aos critérios estabelecidos pela CEF, respeitados os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e

eficiência, ficando dispensada da observância das disposições específicas da lei geral de licitação.

Art. 5º Compete à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República:

I - estabelecer diretrizes para a aplicação dos recursos alocados ao Programa, especialmente quanto às áreas de atuação, público-alvo e valor máximo de aquisição da unidade a ser objeto de arrendamento;

II - fixar a remuneração do agente gestor;

III - acompanhar e avaliar o desempenho do Programa quanto ao atingimento dos seus objetivos.

## CAPÍTULO II

### DO ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

Art. 6º Considera-se arrendamento residencial a operação realizada no âmbito do Programa instituído nesta Lei, que tenha por objeto o arrendamento com opção de compra de bens imóveis adquiridos para esse fim específico.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se arrendatária a pessoa física que, atendidos os requisitos estabelecidos pelo Ministério da Fazenda e pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, seja habilitada ao arrendamento.

Art. 7º Os contratos de arrendamento residencial conterão, obrigatoriamente, as seguintes disposições:

I - prazo do contrato;

II - valor da contraprestação e critérios de atualização;

III - opção de compra;

IV - preço para opção de compra ou critério para sua fixação.

Parágrafo único. Para o estabelecimento das condições a que se refere o **caput**, deverão ser observadas as diretrizes fixadas pelo Ministério da Fazenda e pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano.

Art. 8º O contrato de aquisição de imóveis pelo arrendador, as cessões de posse e as promessas de cessão, bem como o contrato de transferência do direito de propriedade ao arrendatário será celebrado por instrumento particular com força de escritura pública e registrados em Cartório de Registro de Imóveis competente.

Art. 9º Na hipótese de inadimplemento no arrendamento findo o prazo da notificação ou interpelação, sem pagamento dos encargos em atraso, fica configurado o esbulho possessório que autoriza o arrendador a propor a competente ação de reintegração de posse.

Art. 10. Aplica-se ao arrendamento residencial, no que couber, a legislação pertinente ao arrendamento mercantil.

Art. 11. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 2.135-23, de 28 de dezembro de 2000.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Congresso Nacional, em 12 de fevereiro de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

## ANEXO II

## LEI Nº 10.123 - de 28 de dezembro de 2001

Concede isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, incidentes sobre os imóveis integrantes do PAR - Programa de Arrendamento Residencial e dá outras providências".

Art. 1.º - É concedida isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, incidentes sobre os imóveis integrantes do PAR - Programa de Arrendamento Residencial com opção de compra, instituído pela Lei Federal n.º 10.188, de 12 de

Fevereiro de 2001.

§ 1.º - Os imóveis oriundos e vinculados ao Programa de Arrendamento Residencial, enquanto pertencerem ao agente gestor do programa - Caixa Econômica Federal/CEF, ficarão isentos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana;

§ 2.º - As operações de aquisição de imóveis pelo agente gestor - Caixa Econômica Federal/CEF ficarão isentas do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis;

§ 3.º - A prestação dos serviços de engenharia, especificamente os referentes a construção das unidades residenciais objeto do PAR, ficarão isentos do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN;

Art. 2.º - Fica autorizada a alocação de parte da renúncia conferida ao Projeto Programa Ponto de Partida: Meu Primeiro Trabalho, aprovado pela Lei n.º 9938/00.

§ 1.º - A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei n.º 10.037, de 31 de julho de 2001, em seu anexo VI, será alterada, remanejando-se parte da renúncia fiscal prevista, no total de R\$ 455.000,00 (quatrocentos e cinquenta e cinco mil reais) dos R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais)

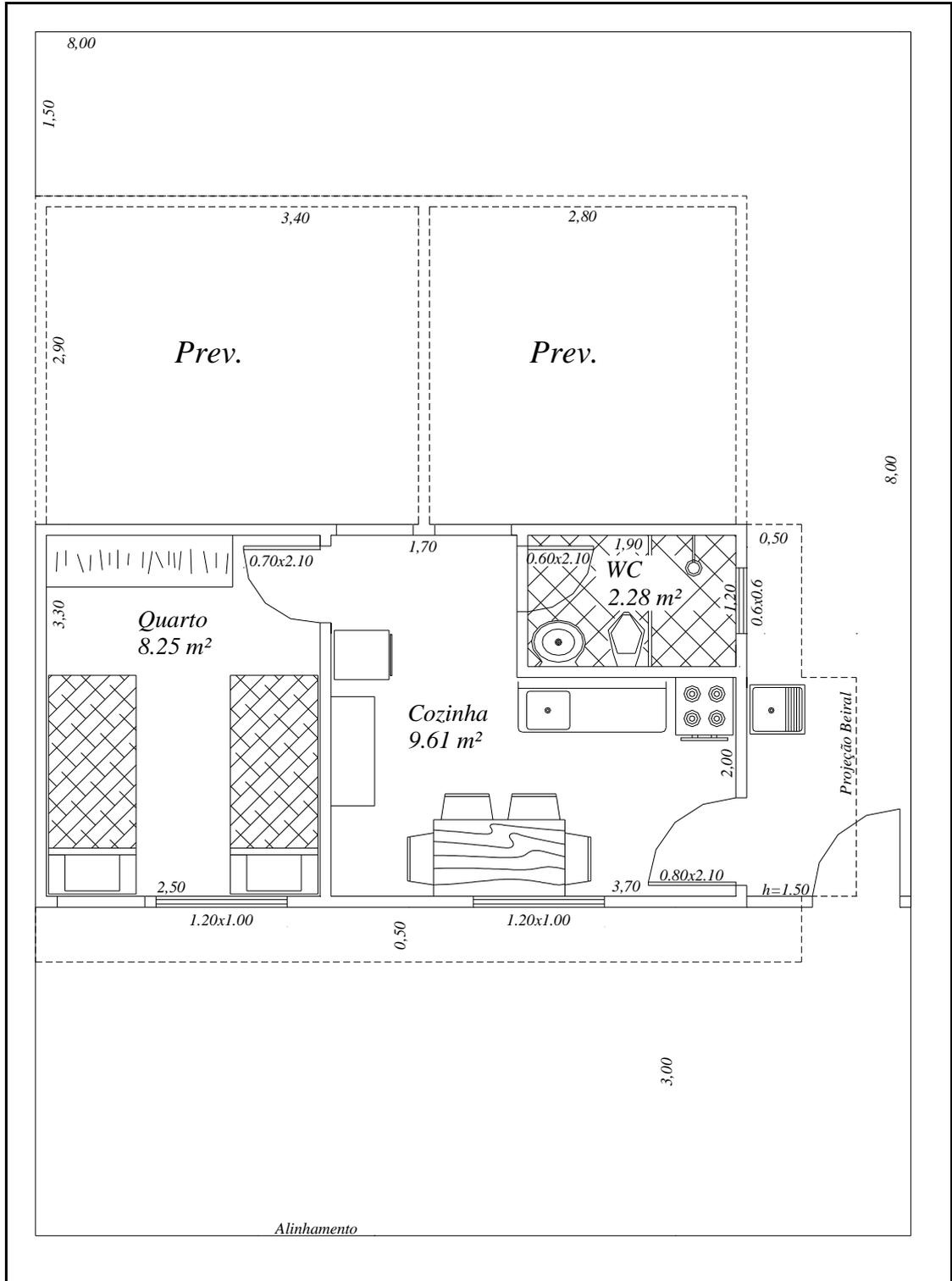
Originalmente fixada para o próximo exercício de 2002.

Art. 3.º - A concessão das isenções previstas nesta Lei estará condicionada à observância do disposto no art. 41 da Lei n.º 5.546, de 26 de dezembro de 1978.

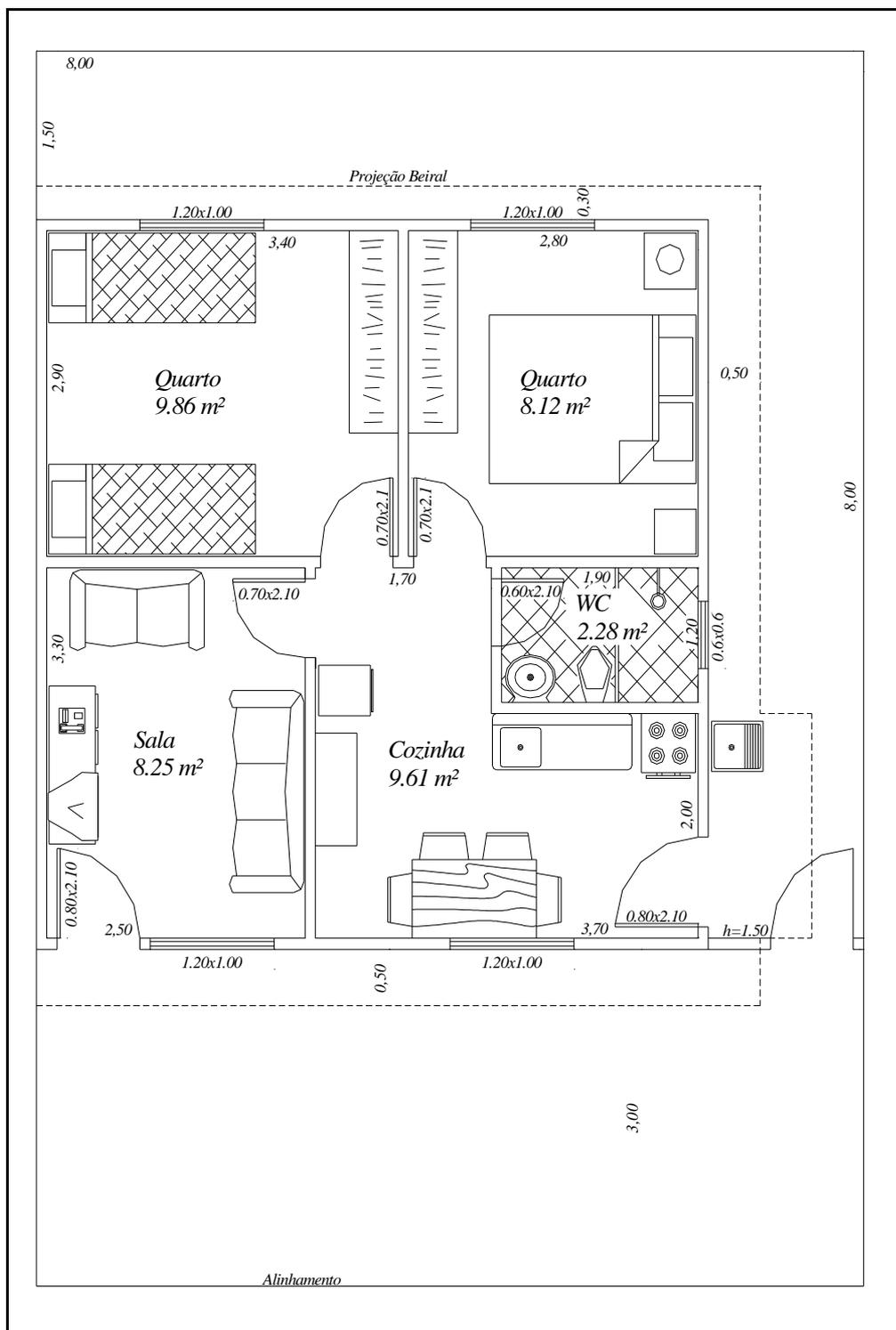
Art. 4.º - O Prefeito Municipal expedirá os atos necessários ao cumprimento do disposto nesta Lei.

Art. 5.º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO III



## ANEXO IV



Projeto embrião com acréscimo – Planta Baixa – Nov/06