



**Política
Habitacional**
e seus instrumentos

Política Habitacional

e seus instrumentos

FICHA TÉCNICA

Elaboração e redação

Ministério Público de Minas Gerais (MPMG)

Marta Alves Larcher - Promotora de Justiça de Habitação e Urbanismo de Belo Horizonte

Instituto dos Arquitetos do Brasil - Seção Minas Gerais (IAB/MG)

Iracema Bhering - Presidente do IAB/MG

Mônica Bedê - Arquiteta urbanista - Diretora de Habitação do IAB/MG

Elisabete Andrade - Arquiteta urbanista - Diretora de Cidades do IAB/MG

Rose Guedes - Arquiteta urbanista - Conselheira do IAB/MG

Luana Godinho - Arquiteta urbanista e ex-Diretora de Cidades do IAB/MG

Luciana Moreira - Arquiteta urbanista

Projeto gráfico e diagramação

Míriam Carvalho

Esther Gonçalves

Revisão

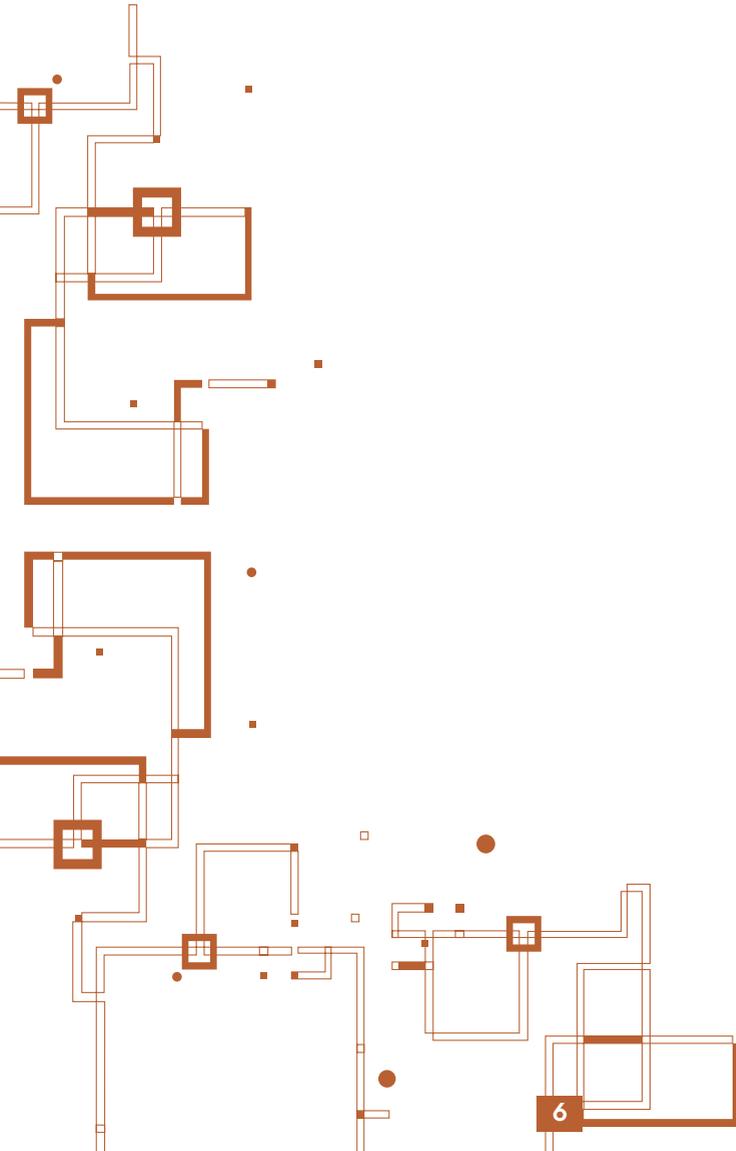
Ana Paula Rocha

Marianna Bicalho

SUMÁRIO

Introdução	6
Como favorecer a política habitacional por meio de estratégias de gestão visando à captação de insumos e ao financiamento de suas ações	12
:: Dações em pagamento.	13
:: Ações civis públicas.	15
:: Execução de lotes caucionados.	15
:: Medidas mitigadoras e compensatórias em processos de licenciamento.	16
:: Arrecadação de imóveis urbanos abandonados.	17
Como favorecer a política habitacional por meio da legislação urbanística local	18
:: Cotas de terreno para habitação de interesse social em novos loteamentos.	20
:: Cotas de área construída para habitação de interesse social em novos empreendimentos edificados.	20
:: Zonas ou áreas de interesse social.	21
:: Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. IPTU progressivo no tempo. Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.	24
:: Outorga de direito de construir.	25
:: Contribuição de melhorias.	26
:: Transferência do direito de construir.	27
:: Consórcio imobiliário.	28
:: Operação urbana consorciada.	28
:: Incentivos definidos em lei.	29
:: Assistência técnica.	31
:: Simplificação da legislação de parcelamento do solo urbano e edificação para habitação de interesse social.	33
:: Aluguel social.	33
:: Concessão de direito real de uso.	35
:: Regularização fundiária de interesse social com compartilhamento de responsabilidades.	36

INTRODUÇÃO



A moradia constitui uma condição básica de existência e de cidadania para o homem.

O reconhecimento do direito à moradia tem evoluído ao longo do tempo:

:: na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, é considerado um direito humano básico;

:: na Agenda Habitat, resultante da Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em 1996, o cumprimento do direito à moradia é reconhecido como um dever do Estado;

:: na Constituição Federal, a moradia está incluída entre os direitos sociais a partir da aprovação de Emenda Constitucional em 2000;

:: no Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, a garantia do direito a cidades sustentáveis, uma das diretrizes gerais da política urbana, inclui a garantia do direito à moradia;

:: na Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004, a moradia digna é considerada um direito e entendida como aquela que contempla condições mínimas de habitabilidade, incluindo o acesso à terra urbanizada e integrada à cidade, ao ambiente saudável,

à infraestrutura e serviços urbanos, bem como aos equipamentos e serviços sociais;

:: na Nova Agenda Urbana, resultante da Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) realizada em 2016, onde o direito à moradia adequada é entendido como um componente do direito a um nível de vida adequado.

Entretanto, o acesso à moradia digna e adequada está longe de ser universal, e as necessidades habitacionais no Brasil continuam expressivas.

Segundo estudo da Fundação João Pinheiro (FJP), em 2010, o déficit habitacional no país era composto por 6.940.691 famílias que precisavam acessar uma moradia e, em sua grande maioria, tinham renda de até três salários-mínimos.

O estudo também aponta que 13.007.952 famílias, no mesmo ano, enfrentavam, entre outros problemas, condições inadequadas de moradia pela carência de infraestrutura básica.

Isso sem falar que boa parte das famílias que conseguem acessar uma moradia enfrentam o déficit de cidade, ou seja, situações em que as residências ficam muito distantes dos locais de trabalho e lazer.

Entre as principais causas do problema habitacional no Brasil, estão:

:: fato de a moradia digna e adequada constituir uma mercadoria cara e inacessível a famílias de mais baixa renda;

- :: o enfrentamento pouco efetivo da questão fundiária no âmbito da política urbana, dificultando o acesso à terra urbanizada, que é o principal insumo da moradia digna;

- :: a ineficácia da política habitacional para garantir o atendimento pleno das demandas das famílias de mais baixa renda, em parte por servir historicamente, desde seus primórdios, a objetivos paralelos como a dinamização da economia e a legitimação política de governos.

Nos vácuos da política habitacional brasileira, as estratégias informais adotadas pela população para suprir suas necessidades habitacionais – favelas, loteamentos periféricos, ocupações organizadas, cortiços e coabitação, entre outras – costumam resultar em condições inadequadas de moradia, bem como gerar problemas urbanos e ambientais.

Na esfera local, os municípios devem estruturar suas políticas de habitação considerando as políticas estaduais e federais, quando existem, mas também observando as especificidades municipais e regionais. Entre outras, sugere-se garantir as seguintes diretrizes para a estruturação das políticas locais de habitação:

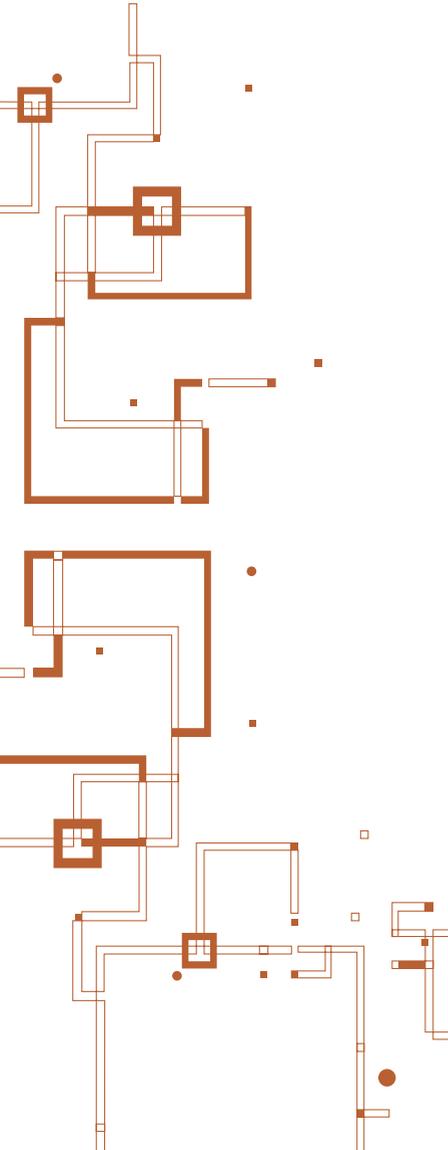
- :: priorizar o atendimento da população de mais baixa renda;

- :: incorporar linhas de atuação de provisão habitacional, para enfrentamento do problema do déficit habitacional, e de intervenção em assentamentos de interesse social existentes, para enfrentamento do problema das condições inadequadas de moradia;

- :: democratizar a formulação e a implementação da política habitacional, estimulando, sempre que possível, a adoção de processos autogestionários na execução de programas e ações;
- :: assegurar a integração da política habitacional com as políticas urbanas e sociais, por meio da articulação institucional e da abordagem interdisciplinar na execução de programas e ações;
- :: diversificar programas e ações de modo a contemplar a variedade de problemas e potenciais existentes, incorporando, por exemplo, estratégias que considerem o estoque de domicílios, prédios e terrenos vazios dentro da cidade;
- :: priorizar formas de atuação que propiciem a geração de emprego e renda e viabilizem maior qualidade aliada ao menor custo da habitação;
- :: diversificar as estratégias de financiamento da política habitacional local;
- :: repassar ao Fundo Municipal de Habitação todos os recursos previstos na proposta orçamentária anual do município, bem como recursos de outras fontes destinados a programas e ações da Política Municipal de Habitação.



Foto: Thiago Tapuassy - unsplash.com



**COMO FAVORECER
A POLÍTICA
HABITACIONAL
POR MEIO DE
ESTRATÉGIAS DE
GESTÃO VISANDO
À CAPTAÇÃO DE
INSUMOS E AO
FINANCIAMENTO
DE SUAS AÇÕES**

O financiamento da política habitacional sempre representa um desafio para o Poder Público, pois envolve ações que demandam volumes significativos de recursos. Nessa perspectiva, torna-se relevante adotar estratégias diversificadas objetivando a captação de insumos e ao financiamento dessas ações, dentre as quais destacam-se as abaixo indicadas.

{ DAÇÕES EM PAGAMENTO }

A dação em pagamento pode ocorrer quando o devedor quita mediante a entrega de algum bem ao credor. Desta forma, o Município pode receber imóveis em pagamento de dívidas existentes para com a Fazenda Pública municipal, destinando estes imóveis à habitação de interesse social. Uma dívida de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pode ser quitada com a transferência do próprio imóvel que a gerou para o Poder Executivo municipal, por opção de seu proprietário.

A utilização desse tipo de estratégia pode favorecer a política habitacional em diversas situações, como, por exemplo, quando:

:: o imóvel objeto de dação em pagamento é ocupado por assentamento de interesse social (favelas, loteamentos populares, ocupação organizada ou outros), facilitando sua regularização fundiária;

:: o imóvel objeto de dação em pagamento consiste numa área vazia e é destinado à implantação de moradias para atender a demanda habitacional de interesse social do município;

∴ o imóvel objeto da dação não está sendo utilizado e pode ser adaptado para fins de programas de habitação de interesse social.



Foto: Seyma SGZ - unsplash.com

{ AÇÕES CIVIS PÚBLICAS }

A Ação Civil Pública é um instrumento previsto na Constituição Federal brasileira de que podem se valer o Ministério Público, a Defensoria Pública, órgãos da Administração Pública e associações, entre outros, para a defesa de interesses coletivos de grupos ou comunidades, por exemplo. De acordo com a lei, o Ministério Público deverá intervir, obrigatoriamente, mesmo se não atuar no processo como parte.

O objetivo da Ação Civil Pública é a reparação, ou mesmo prevenção de danos, por exemplo, ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público e social, a bens de valor artístico ou histórico, à ordem urbanística ou a grupos raciais, étnicos e religiosos. O réu de uma Ação Civil Pública pode ser condenado a pagar quantias em dinheiro ou a cumprir alguma outra obrigação.

A utilização desse tipo de estratégia pode favorecer a política habitacional quando, por exemplo, a penalidade a ser cumprida pelo réu viabilizar a execução de alguma ação dessa política pública ou implicar a destinação de recursos para o Fundo Municipal de Habitação.

{ EXECUÇÃO DE LOTES CAUCIONADOS }

A implantação de um loteamento corresponde à criação de um novo bairro da cidade, que deve oferecer condições adequadas para seus futuros moradores e usuários. Para tanto, seu projeto deve ser aprovado pela prefeitura, que verifica o atendimento das exigências legais e a previsão da implantação de infraestrutura necessária – vias urbanizadas, sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem pluvial, iluminação pública e outros serviços. Para assegurar a execução

das obras previstas no projeto aprovado, o município pode exigir que o loteador dê em caução alguns lotes integrantes do empreendimento. Essa garantia é averbada na matrícula de cada um dos lotes caucionados junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente.

Quando as obras são executadas, a caução é extinta e os lotes são liberados para comercialização. Na hipótese de as obras não serem realizadas dentro do prazo previsto, a caução é executada pela prefeitura e os lotes caucionados são incorporados ao patrimônio municipal.

A utilização desse tipo de estratégia pode favorecer a política habitacional quando, por exemplo, os lotes incorporados ao patrimônio municipal destinarem-se à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social.

{ MEDIDAS MITIGADORAS E COMPENSATÓRIAS EM PROCESSOS DE LICENCIAMENTO }

Os empreendimentos de impacto são aqueles que têm repercussão urbana ou ambiental significativa. Para serem aprovados pelas administrações municipais, são elaborados estudos que avaliam o empreendimento e são definidas ações visando à redução ou à eliminação do impacto decorrente de sua implantação ou operação.

A utilização desse tipo de estratégia pode favorecer a política habitacional quando, por exemplo, um empreendimento interfere negativamente nas condições de habitabilidade ou de acesso à moradia na área afetada. Poderá ser exigida do empreendedor a execução de ações que favoreçam a política habitacional e ajudem a reduzir ou eliminar os problemas criados no local.

{ ARRECAÇÃO DE IMÓVEIS URBANOS ABANDONADOS }

A legislação civil brasileira prevê que os imóveis urbanos abandonados por seus proprietários os quais não se encontrem na posse de terceiros poderão ser arrecadados pelo município como bens vagos e, depois de três anos, passar à propriedade do município.

A própria legislação estabelece que se presume o abandono do imóvel quando o proprietário deixa de exercer posse e não paga os tributos que sobre ele incidem.

Portanto, é importante, que o município faça levantamento dos imóveis com dívidas de IPTU há pelo menos três anos e que não estejam sendo ocupados ou cuidados pelos proprietários.

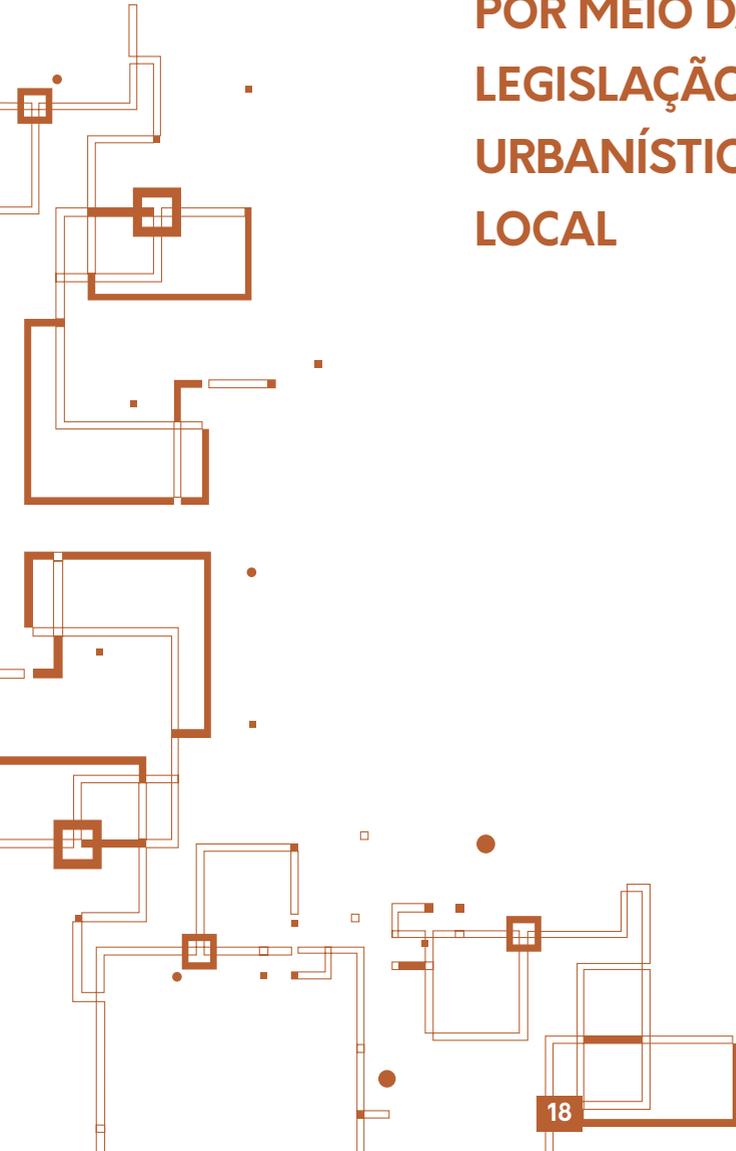
Constatado o abandono, o município pode e deve arrecadar formalmente o imóvel, promovendo a averbação do ato na matrícula no Registro Imobiliário e, após três anos, sem qualquer manifestação do proprietário em cujo nome o imóvel está registrado, solicitar formalmente ao cartório de imóveis a transferência da propriedade para o ente público.

Os imóveis abandonados transferidos ao domínio do município podem ser destinados a programas habitacionais de interesse social.

Sugere-se que o município edite uma lei para dispor sobre o procedimento a ser adotado para identificar e arrecadar os imóveis abandonados.

A utilização desse instrumento pode favorecer a política habitacional na medida em que viabiliza a aquisição de imóveis destinados ao atendimento da demanda habitacional de interesse social sem custos para o município.

COMO FAVORECER A POLÍTICA HABITACIONAL POR MEIO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA LOCAL



Tendo em vista o fato de a política habitacional ter como um dos principais insumos a terra urbanizada, é importante garantir sua articulação com a política urbana e com a legislação urbanística.

A legislação urbanística local é composta por um conjunto de leis que se relacionam e se complementam. A mais importante delas é o Plano Diretor, que, segundo a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, define como deve ser cumprida a função social da propriedade urbana em cada município.

Os instrumentos e mecanismos da legislação urbanística local podem favorecer a política habitacional quando, por exemplo:

- :: estimulam a provisão habitacional de interesse social;
- :: viabilizam o acesso ao estoque imobiliário existente por parte das populações alijadas do mercado imobiliário formal;
- :: interferem na dinâmica de produção da cidade de forma a viabilizar a apropriação da mais valia fundiária e um maior controle do mercado imobiliário;
- :: protegem assentamentos de interesse social, definindo-os como áreas onde a função social da propriedade é destinar-se à moradia popular.

Nesse sentido, destacam-se alguns instrumentos e mecanismos da legislação urbanística local.

{ COTAS DE TERRENO PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM NOVOS LOTEAMENTOS }

A cota de terrenos para habitação de interesse social em novos loteamentos refere-se a percentual mínimo da área loteada que, por exigência legal, deve ser transferida ao Poder Público municipal em forma de lotes urbanizados para atendimento da demanda da política habitacional local, destacando-se que a terra urbanizada é um dos insumos mais complexos e onerosos da moradia.

No momento de aprovação de um novo loteamento de padrão médio-alto, recomenda-se a utilização desse instrumento tanto para garantir acesso à moradia pela população de mais baixa renda nessa região da cidade como para conferir maior diversidade sociocultural à região de loteamento.

Esse tipo de política vem sendo adotada há mais de duas décadas na França e em vários municípios brasileiros, como, por exemplo, São Paulo/SP e Nova Lima/MG, que já incorporaram a cota de terrenos para habitação de interesse social em seus planos diretores.

A utilização desse instrumento pode favorecer a política habitacional na medida em que possibilita a formação de um banco de terras urbanizadas destinadas à produção de habitação de interesse social.

{ COTAS DE ÁREA CONSTRUÍDA PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM NOVOS EMPREENDIMENTOS EDIFICADOS }

Seguindo a mesma lógica aplicada às cotas de terreno para habitação de interesse social em novos loteamentos, a cota de área construída em

novos empreendimentos edificados refere-se ao percentual mínimo da área construída que, por exigência legal, deve ser transferido ao Poder Público municipal em forma de unidades habitacionais (apartamentos) para atendimento da demanda da política habitacional local.

Esse instrumento visa a ampliar a oferta de moradia para a população de mais baixa renda de forma pulverizada na cidade, contribuindo assim para a diversidade social no próprio prédio, bem como na região onde se localiza. Caso o empreendimento seja originalmente não residencial, a aplicação da cota de área construída para habitação de interesse social contribui também para a diversidade de usos, favorecendo a vitalidade da região em todos os horários.

Cabe ressaltar que as unidades habitacionais geradas por meio da aplicação de cotas de área construída, bem como o prédio onde se inserem, deverão ter características compatíveis com a realidade das famílias a que se destinam. Isso pode resultar em adoção de entradas de acesso, alíquotas de IPTU e taxas de condomínio diferenciadas para a parte destinada à habitação de interesse social.

A utilização desse instrumento pode favorecer a política habitacional na medida em que viabiliza a produção de habitação de interesse social sem ônus para o município e de forma pulverizada em todo o seu território, estimulando a diversidade social e uma melhor inserção da moradia da população de mais baixa renda na cidade.

{ ZONAS OU ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL }

As Zonas ou Áreas de Interesse Social são territórios demarcados por lei, sujeitos a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo,

onde a função social da propriedade é destinar-se predominantemente à moradia da população de baixa renda. Trata-se de uma reserva de áreas para produção e regularização de habitação de interesse social.

Surgiram pela primeira vez no Brasil nas legislações de Belo Horizonte/MG e de Recife/PE ao longo da década de 1980, demarcando territórios ocupados por favelas visando à viabilização de sua regularização fundiária. Na década de 1990 em Diadema/SP inovou-se demarcando como Zonas de Interesse Social territórios vazios ou subutilizados, visando à promoção de novas habitações. Mais tarde, na década de 2000, foram inseridas entre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001).

Para aumentar sua eficácia, as Zonas ou Áreas de Interesse Social devem ser aplicadas de forma articulada ou conjugada com outros instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, cujos objetivos permitiriam estimular ou pressionar proprietários para que disponibilizassem suas terras para a produção ou regularização da habitação de interesse social. Pode-se citar, entre outros instrumentos que caibam, o Direito de Preempção, a Transferência do Direito de Construir e os chamados compulsórios – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios / IPTU Progressivo no Tempo / Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

A utilização desse instrumento pode favorecer a política habitacional na medida em que contribui para:

:: viabilização do acesso à terra urbanizada por partes das camadas de mais baixa renda;

:: reconhecimento e segurança da posse de seus habitantes, constituindo instrumento de resistência à sua remoção;

∴ cumprimento do direito à moradia e da função social da propriedade nos territórios que delimitam.



Foto: Bill Wegener - unsplash.com

{ PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS. IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO. DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA }

A aplicação consecutiva desses três instrumentos, observados os prazos definidos no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), visa ao combate à retenção especulativa de imóveis urbanos não utilizados ou subutilizados de acordo com os estudos que subsidiam a elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal.

Se o imóvel for uma gleba, o município poderá notificar o proprietário para aplicação do “parcelamento compulsório”. Se for um lote, o proprietário poderá ser notificado pelo município para a “edificação compulsória”. Se for uma edificação, o proprietário poderá ser notificado para a “utilização compulsória”.

Caso o proprietário não atenda a notificação no prazo previsto, começa a incidir sobre seu imóvel o IPTU progressivo no tempo. Se mesmo assim o imóvel não for parcelado, edificado ou utilizado, dependendo do caso, o município poderá desapropriá-lo mediante indenização com títulos da dívida pública.

O combate à retenção especulativa de imóveis urbanos não utilizados ou subutilizados, por meio da aplicação desses instrumentos e de outras estratégias, pode contribuir para formar cidades mais compactas e econômicas, bem como evitar a valorização imobiliária excessiva.

A utilização desses instrumentos pode favorecer a política habitacional na medida em que:

:: amplia a disponibilização de imóveis no mercado imobiliário, ajudando a restringir a valorização

excessiva de imóveis residenciais, uma das principais causas dos problemas habitacionais;

:: quando aplicado em áreas ou zonas de interesse social, ajuda a viabilizar empreendimentos habitacionais nesses locais;

:: os imóveis desapropriados com títulos da dívida pública podem ser destinados pelo município para o atendimento da demanda habitacional de interesse social.

{ OUTORGA DE DIREITO DE CONSTRUIR }

Para o proprietário de terreno urbano construir em seu imóvel, deve observar os índices permitidos pela legislação urbanística de seu município. O potencial construtivo em cada área da cidade é definido por meio dos coeficientes de aproveitamento (CA) básico e máximo, previstos em lei municipal.

O CA básico deve corresponder ao potencial construtivo para uso do terreno. Quando o CA básico é igual a 1, significa que o proprietário pode construir uma vez a área de seu terreno. O CA máximo deve corresponder ao potencial construtivo máximo permitido desde que as condições do meio natural e da infraestrutura pública urbana suportem o adensamento decorrente. Para construir acima do CA básico até o CA máximo, caberá a cobrança de contrapartida pelo Poder Público, chamada de “Outorga Onerosa do Direito de Construir”.

A “Outorga Onerosa do Direito de Construir” está entre os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Permite que o Poder Público recupere, para investimento em políticas públicas, parte

da valorização imobiliária gerada pelo potencial construtivo permitido por lei.

A utilização desse instrumento pode favorecer a política habitacional por meio de algumas estratégias previstas na legislação local, como:

- :: destinar para fundos municipais de habitação os recursos auferidos por meio da aplicação da “Outorga Onerosa do Direito de Construir”;
- :: isentar da cobrança de “Outorga Onerosa do Direito de Construir” o potencial construtivo utilizado acima do CA básico que se destina à habitação de interesse social.

{ CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIAS }

Se uma rua da cidade recebe uma melhoria por meio de uma obra pública, pode-se pensar que o recurso ali empregado é fruto do trabalho de toda a comunidade. Entretanto, apenas alguns imóveis do entorno foram beneficiados e valorizados em função da obra.

Ou seja: os recursos de todos estão sendo apropriados para o benefício de alguns. Seria justo, portanto, que os proprietários dos imóveis beneficiados e valorizados contribuíssem para os cofres públicos com um valor proporcional ao benefício que receberam, de forma a viabilizar outras ações necessárias.

A utilização desse instrumento pode favorecer a política habitacional quando, por exemplo, os recursos auferidos com sua aplicação forem destinados ao fundo de habitação de interesse

social do município para financiamento de ações como formação de banco de terras, regularização fundiária ou construção de novas moradias, entre outras.

{ TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR }

Segundo o art. 35 do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), a Transferência do Direito de Construir permite que um proprietário exerça em outro local o direito de construir previsto por lei, nas situações em que seu imóvel for considerado pelo Poder Público necessário para fins de:

- :: implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- :: preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- :: servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

A utilização desse instrumento pode favorecer a política habitacional quando, por exemplo, for aplicado no caso de imóveis requeridos para programas de regularização fundiária de interesse social mediante sua doação ao Poder Público.

{ CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO }

Segundo o parágrafo primeiro do art. 46 do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), considera-se consórcio imobiliário “(...) a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas”.

O Consórcio Imobiliário é, portanto, um instrumento de cooperação entre o Poder Público e o setor privado visando à urbanização – implantação de infraestrutura viária e de saneamento, entre outras – ou edificação de terrenos subutilizados ou não utilizados.

A utilização desse instrumento pode favorecer a política habitacional quando, por exemplo, for aplicado para viabilizar um empreendimento habitacional de interesse social.

{ OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA }

Segundo o Estatuto da Cidade (parágrafo 1º do art. 32), considera-se Operação Urbana Consorciada (OUC):

(...) o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas medidas como a modificação de normas legais referentes à ocupação e ao uso

urbanos, à emissão de certificados de potencial adicional de construção, à regularização de construções em desacordo com a legislação vigente e incentivos de tecnologias que reduzem os impactos ambientais.

A OUC deve ser prevista em lei específica, que conterà um plano com suas finalidades, delimitação da área atingida e proposta de como deve ser ocupada, estudo de impacto de vizinhança e proposta de como se dará o atendimento socioeconômico da população atingida, a forma de controle participativo, a definição dos incentivos que serão concedidos aos interessados, bem como as contrapartidas exigidas para sua participação.

A utilização desse instrumento pode favorecer a política habitacional quando se destacam, entre objetivos ou contrapartidas definidos:

- :: a produção de novas unidades habitacionais de interesse social;
- :: a urbanização e regularização fundiária de assentamentos de interesse social.

{ INCENTIVOS DEFINIDOS EM LEI }

Alguns incentivos visando ao favorecimento de políticas habitacionais podem ser definidos por lei.

Um exemplo nesse sentido é a autorização legal para conjugar habitação de interesse social com equipamentos públicos em áreas de uso institucional.

Para aprovação de novos parcelamentos do solo, a legislação urbanística prevê a transferência obrigatória ao Poder Público municipal

de áreas destinadas especificamente à construção de equipamentos públicos de uso coletivo – escolas, centros de saúde, hospitais e outros. Entretanto, pode-se autorizar por lei a possibilidade de implantação de empreendimentos habitação de interesse social conjugados com equipamentos públicos nessas áreas.

Dessa forma, o Poder Público poderia construir um prédio de habitação de interesse social sobre um centro de saúde, por exemplo, desde que o primeiro não atrapalhe o funcionamento do segundo. Esse tipo de incentivo ampliaria significativamente a viabilização de um dos principais e mais onerosos insumos da habitação de interesse social: a terra urbanizada.

A instituição por lei de subsídio público para produção ou locação de habitações de interesse social é outro exemplo de incentivo às políticas habitacionais que pode ser utilizado.

O subsídio pode ser dirigido diretamente à população beneficiária das políticas habitacionais de interesse social, em forma de benefício financeiro mensal para complementar o valor de locação de imóveis residenciais ou o valor de prestação de compra financiada de moradias. Além disso, o subsídio pode ser dirigido à produção de unidades habitacionais por meio do fornecimento de contrapartidas públicas em forma de recursos financeiros, implantação de infraestrutura ou terrenos.

Alguns incentivos visando ao favorecimento de políticas habitacionais podem ser definidos por lei, a saber:

- :: autorização legal para conjugar habitação de interesse social com equipamentos públicos em áreas de uso institucional;
- :: instituição por lei de subsídio público para produção ou locação de habitações de interesse social.



Foto: Sিন্নita Leunen - unsplash.com

{ ASSISTÊNCIA TÉCNICA }

A Lei Federal 11.888/2008 garante o direito à assistência técnica pública gratuita em engenharia e arquitetura para a população com

renda familiar de até 3 três salários-mínimos para projeto e construção de habitação de interesse social.

O direito à assistência técnica previsto na lei abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.

O município deve regulamentar o serviço de assistência técnica por meio de lei ou mediante resolução editada pelo Conselho Municipal de Habitação, estabelecendo os critérios para os interessados acessarem o programa.

A assistência técnica pode ser conciliada com outros programas, tais como a concessão de uso de imóveis públicos para fins de moradia, reforma domiciliar, microcrédito habitacional, a fim de garantir que sejam produzidas unidades habitacionais seguras e salubres para a população de baixa renda, sob orientação de profissionais legalmente habilitados, e a um custo acessível, por meio do apoio à autoconstrução individual ou à produção de conjuntos habitacionais em autogestão.

Como forma de reduzir o custo desse tipo de programa, pode ser utilizado o Registro de Responsabilidade Técnica Social (RRT), criado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo/BR, que permite que arquitetos e urbanistas registrem em um único RRT vários serviços de assistência técnica, num prazo de seis meses.

A implantação do programa de assistência técnica promove o acesso individual ou coletivo a serviços de arquitetura e urbanismo e de engenharia, para apoio a processos de autoconstrução ou autogestão visando à provisão ou à qualificação de moradias.

{ SIMPLIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E EDILÍCIA PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL }

Um dos principais entraves para a produção de moradia para a população de baixa renda é o custo da implantação dos empreendimentos em razão dos entraves burocráticos decorrentes da legislação urbanística.

O município pode e deve editar legislação que simplifique o procedimento administrativo para aprovação de empreendimentos edilícios e de parcelamento do solo destinados à população de baixa renda, a fim de agilizar o processo, desburocratizando e diminuindo os custos e despesas com taxas de aprovação, impostos de transmissão, compensações financeiras eventualmente incidentes, entre outros, sem, contudo descuidar-se dos aspectos relativos à segurança e habitabilidade das unidades produzidas.

A implantação desse tipo de estratégia favorece a agilização e a redução de custos de empreendimentos habitacionais de interesse social.

{ ALUGUEL SOCIAL }

O exercício do direito à moradia digna não está necessariamente ligado ao direito de propriedade do imóvel ocupado.

A maioria dos programas governamentais de habitação de interesse social estão vinculados à ideia de aquisição da propriedade da unidade habitacional pelo beneficiário, o que muitas vezes inviabiliza o acesso à moradia a um grande número de pessoas que não podem oferecer contrapartidas ou contrair financiamentos imobiliários. A própria necessidade de subsídios públicos de grande monta para viabilizar

financeiramente os programas de habitação de interesse social são muitas vezes empecilhos para os municípios ou estados que não possuem capacidade de endividamento ou recursos financeiros para arcar com as contrapartidas e subsídios previstos.

Uma alternativa para garantir às populações carentes o direito à moradia com dignidade e segurança é o aluguel social, por meio do qual o Poder Público municipal paga uma parte ou a totalidade do aluguel do imóvel ocupado pelo beneficiário do programa.

Os imóveis utilizados em programas de aluguel social podem ser públicos ou de proprietários privados interessados, desde que os valores máximos a serem cobrados para sua locação sejam estabelecidos pelo Poder Público, de acordo com as características do imóvel. Dessa forma, o controle dos preços pode impactar positivamente o mercado de aluguel como um todo, viabilizando essa alternativa para um maior número de pessoas.

O atendimento por meio dos programas de aluguel social pode ser temporário ou contínuo, conforme já acontece em outros países. Caso tenha caráter temporário é importante que o programa seja aliado com outros programas sociais, tais como educação profissionalizante, encaminhamento a empregos, para que paulatinamente o beneficiário consiga desligar-se do programa e acessar uma solução definitiva para seu problema de moradia, em razão da melhoria de sua renda ou do atendimento por outro programa.

O município deve regulamentar o serviço de aluguel social por meio de lei ou mediante resolução editada pelo Conselho Municipal de Habitação, estabelecendo os critérios para os interessados acessarem o programa.

A implantação desse tipo de programa promove o direito à moradia para os beneficiários e contribui para o controle do mercado de aluguel residencial como um todo.

{ CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO }

Muitas vezes os entes públicos possuem imóveis de sua propriedade que se encontram ociosos, sem cumprimento de sua função social.

Na maioria das vezes, são imóveis que foram adjudicados ao patrimônio público em razão de dívidas fiscais (de tributos) de seus proprietários com a Fazenda Pública federal, estadual ou municipal.

No caso do município, ele pode autorizar que os imóveis ociosos de sua propriedade sejam destinados à habitação de população de baixa renda, por meio da concessão de direito real de uso, que é um instrumento jurídico previsto no art. 7º do Decreto-Lei 271/1967.

É importante, portanto, que o município faça um inventário de seus bens imóveis que possam ser destinados a essa finalidade e estabeleça, em conjunto com o Conselho Municipal de Habitação, um programa com as regras para definir quem serão os beneficiários da cessão de uso, o prazo, as condições da cessão gratuita ou onerosa, as causas para a revogação do benefício, entre outras. As regras do programa podem ser editadas por meio de resolução do conselho ou lei municipal. Sugere-se que o próprio processo de seleção dos beneficiários seja conduzido pelo Conselho Municipal de Habitação, com a maior transparência possível, mediante publicação de edital e prazo para inscrição dos interessados em cadastro. Após análise dos candidatos, a lista dos selecionados deve ser publicada.

Relativamente aos imóveis federais e estaduais, os municípios podem provocar a União e o Estado para estabelecer convênios visando a incluir, no programa municipal, os imóveis ociosos desses entes.

Esse instrumento pode ser utilizado, também, em programas municipais de construção de novas moradias ou regularização fundiária de assentamentos de interesse social em imóveis de propriedade municipal.

O município deve regulamentar a utilização da concessão de direito real de uso por meio de lei ou mediante resolução editada pelo Conselho Municipal de Habitação, estabelecendo os critérios para sua aplicação.

A utilização desse instrumento pode favorecer a política habitacional na medida em que promove o direito à moradia e a segurança na posse para os beneficiários dos programas municipais em que é utilizado, pois trata-se de um direito real, ao mesmo tempo que propicia maior garantia de que os imóveis municipais envolvidos nesses programas permaneçam destinados ao atendimento da demanda de interesse social.

{ REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL COM COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADES }

Existem nas cidades brasileiras muitos assentamentos ou núcleos urbanos informais e precários consolidados, ocupados por população de baixa renda, onde vivem muitas pessoas sem acesso aos serviços públicos essenciais, como saneamento básico, e em uma situação de total insegurança na posse de seu imóvel.

É importante que os municípios formulem programas de regularização fundiária de interesse social, em que se busque o compartilhamento de responsabilidades entre o município, os ocupantes e as próprias concessionárias de serviços públicos, e que cada qual assuma obrigações específicas concernentes às medidas e intervenções necessárias para a concretização da regularização fundiária urbana (REURB).

Assim, a associação de moradores do bairro pode, por exemplo, assumir o compromisso de contratar os estudos e projetos necessários à

regularização, cotizando esses custos entre os moradores/beneficiários. Já o município e as concessionárias ficariam responsáveis pelas obras de urbanização. Caberia também ao município a titulação dos ocupantes.

Na área ocupada poderiam ser criados novos lotes, quando possível, para receber projetos habitacionais destinados à população de baixa renda cadastrada no município ou para promover o reassentamento de moradores em função de situações de risco.

O município deve regulamentar o programa municipal de regularização fundiária por lei ou mediante resolução editada pelo Conselho Municipal de Habitação, estabelecendo os critérios para sua implementação.

A implantação do programa municipal de regularização fundiária promove o direito à moradia digna e a segurança na posse para os beneficiários.



