

que são bons e eficientes, desde que os homens que os apliquem estejam à altura de sua missão.

BIBLIOGRAFIA — J. M. AUBRY e R. DRAGO: *Traité de Contentieux Administratif* — Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence — Paris, 1962; (3 tomos); RAYMOND ODENT — *Contentieux Administratif* (3 vols.) — 1953-1954 — (Université de Paris — Institut D'Études Politiques); MARCEL WALLINE — *Droit Administratif* — (Sirey) — 9.<sup>a</sup> edição — Paris — 1963; JEAN RIVERO — *Droit Administratif* — (Dalloz) — 2.<sup>a</sup> edição — Paris — 1962; ANDRÉ DE LAUBADÈRE — *Manuel de Droit Administratif* (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence) — Paris — 1963; ANDRÉ DE LAUBADÈRE — *Traité Élémentaire de Droit Administratif* (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence) — Paris — 1953; FRANÇOIS GAZIER — *A Justiça Administrativa na França* (Cadernos de Administração Pública — F.G.V., n.º 15 — Rio; CAIO TÁCITO — *Desvio de Poder* — Repertório Enciclopédico de Direito Brasileiro — vol. 16, p. 93 — Rio; CAIO TÁCITO — *Desvio de Poder em Matéria Administrativa* — Tese apresentada ao Concurso para Livre Docente de Direito Administrativo, na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro — 1951 — Rio; CAIO TÁCITO — *A inexistência dos motivos nos atos administrativos* — R.D.A., 36, p. 78; CAIO TÁCITO — *Contrôle dos motivos nos atos administrativos* — R.D.A., 38, p. 350; CAIO TÁCITO — *A Administração e o controle da legalidade* — R.D.A., 37, p. 1; R.F. 156, — p. 23 — Rio; PIERRE SANVEDOIR — *Le Conseil d'État et la réforme de 1963* — in *La Revue Administrative*, 1963, pgs. 455/460 e 574/583; PIERFRANCESCO-CASULA — *Autorità e indipendenza del Consiglio di Stato: la Recente Esperienza Francese in Amministrare*, n.º 7, 1964.

## A IMPLANTAÇÃO DO PLANO HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS

MARIO LARANJEIRA DE MENDONÇA  
Arquiteto — Urbanista em São Paulo

### SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES. 2. PROBLEMAS DE EXPANSÃO URBANA NO BRASIL: *Baixa densidade; falta de equipamentos; ausência de vida coletiva; deficiências habitacionais.* 3. ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO: *Atribuições federais; atribuições estaduais; atribuições municipais; serviços executados por vários níveis de governo.* 4. A POLÍTICA FEDERAL DE HABITAÇÃO: *Diretrizes adotadas; órgãos criados e suas atribuições; atuação do Governo Federal.* 5. PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO: *Conceito e área de atuação; roteiro do Programa; etapas da programação; relações entre o Programa Municipal de Habitação e o Plano Diretor; implantação do Programa.*

### I — CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Este artigo procura apresentar sucintamente alguns aspectos da expansão das áreas urbanas no Brasil e, tendo em conta a distribuição de funções entre os vários níveis governamentais e a definição da política federal sobre habitação contida na Lei n.º 4 380, sugerir as características essenciais de um processo de programação habitacional. As diretrizes e soluções específicas somente serão abordadas para justificar ou esclarecer o método sugerido.

Uma das premissas do trabalho é que a melhoria das condições de habitação abrange não apenas a construção de habitações, mas também a execução de toda uma infraestrutura de equipamentos e serviços urbanos, bem como a criação de condições para uma vida

familiar e vida coletiva adequadas à plena realização da personalidade.

Outra premissa é a que considera as baixas condições de habitação e vida coletiva urbana dentro de uma condição de subdesenvolvimento do País. A insuficiência de habitações em níveis adequados existirá ainda por muito tempo e mesmo os países desenvolvidos não resolveram seus problemas nesse campo. Essa constatação não impede, mas exige um planejamento para que os poucos recursos sejam usados adequadamente. Normalmente, uma parcela substancial do investimento anual de uma nação é aplicada em residências (15 a 25%). É importante buscar a maior eficiência no uso desses recursos e assegurar um equilíbrio entre as aplicações em habitação e outros setores da economia ao longo do processo de desenvolvimento.

As considerações sobre a expansão das áreas urbanas são baseadas em experiência profissional no estudo de grandes cidades brasileiras (\*), e as recomendações somente se aplicam integralmente às cidades ou áreas metropolitanas maiores. Nessas regiões, entretanto, é que se concentra a maior parte da demanda habitacional, em decorrência do processo de urbanização em curso no País. O presente artigo representa um documento preliminar, que deverá ser submetido à experiência e à crítica de outros técnicos que tratam do assunto.

## II — PROBLEMAS DA EXPANSÃO URBANA NO BRASIL

*Baixa densidade;*

*Falta de equipamentos;*

*Ausência de vida coletiva;*

*Deficiências habitacionais.*

As cidades brasileiras têm-se expandido rapidamente e de forma pouco adequada às funções urbanas elementares, verificando-se elevado grau de ineficiência no uso do solo urbano e dos serviços públicos. Além de uma zona central razoavelmente urbanizada, os novos contingentes de população urbana se espalham por uma periferia pouco equipada, em que as vinculações com a vida da cidade

(\*) Especialmente São Paulo, Belo Horizonte, Fortaleza e Curitiba.

são apenas o local de emprêgo e os meios precários de transporte e de abastecimento.

Esses problemas têm sido avaliados com bastante profundidade nos vários trabalhos sobre a urbanização das grandes cidades brasileiras. Desejamos apenas analisar nesse documento algumas características básicas encontradas em todos os estudos consultados: a baixa densidade, a falta de equipamentos urbanos, a dispersão ou falta de nucleação dos poucos serviços existentes e as deficiências habitacionais.

### *A Baixa Densidade*

A baixa densidade populacional, comum a todas as cidades analisadas, tem sido apontada como uma das causas da falta de equipamento. A densidade média global de uma cidade é muito difícil de caracterizar, uma vez que há grande imprecisão nas definições sobre a área a ser considerada, podendo os números variar substancialmente, de acordo com os métodos adotados. Entretanto, apesar dessa ressalva, podemos apontar alguns dados obtidos por métodos semelhantes, o que permite a sua comparação. Na área metropolitana de São Paulo, em 1957, foi observada uma densidade média global de 67 habitantes por hectare com início de urbanização (ruas abertas). Esse valor atingiu um máximo de 234 habitantes por hectare em uma unidade central, abrangendo várias quadras. Verificou-se também, na periferia da cidade, que a densidade global de um setor urbano tendia a atingir 100 habitantes por hectare, quando se completa a ocupação dos lotes na forma habitual de construções de casas isoladas.

Em Belo Horizonte, em 1958, foi observada, com os mesmos critérios, uma densidade média global de 78 habitantes por hectare. Em Fortaleza, em 1961, a densidade média global atingiu apenas 58 habitantes por hectare.

Essas densidades foram calculadas sem considerar os loteamentos já aprovados e ainda não utilizados. Dentro do município de Belo Horizonte, para uma área ocupada ou com início de ocupação de 6 700 ha, já existiam loteamentos abertos ou aprovados com uma área de 5 700 ha, ou seja, uma área em processo de subdivisão correspondente a 85% da área urbanizada já existente.

Ocorrem também casos de excesso de densidade como em Copacabana no Rio de Janeiro e em algumas quadras centrais da ci-

dade de São Paulo. Esses excessos também precisam ser controlados. A maior parte das habitações populares, entretanto, deverá localizar-se na periferia das cidades.

Essas densidades observadas não são comparáveis aos baixos valores observados nas cidades americanas, uma vez que nessas comunas as densidades correspondem a padrões de urbanização elevados, de alto custo e aceitas pela população local. Nas cidades brasileiras, as densidades globais são baixas pela ocorrência de dois fatores: excesso de lotes não ocupados e baixa taxa de aproveitamento dos terrenos, resultante dos meios usuais de construção e das limitações administrativas. A existência de excesso de lotes não ocupados decorre de inúmeros fatores, entre os quais podemos apontar a aspiração generalizada à propriedade domiciliar, para cuja consecução o terreno seria o primeiro passo; a conveniência de manter recursos protegidos contra a inflação e com possibilidades de valorização; as margens consideráveis de lucros dos "loteadores", que subdividem terras brutas próximas dos centros urbanos; e, finalmente, a falta de controles ou de sua efetivação pelas autoridades públicas e os baixos níveis do imposto territorial urbano.

#### *A Falta de Equipamentos*

O *deficit* de equipamentos urbanos é comum à grande maioria das cidades brasileiras, embora não se disponha de dados precisos e homogêneos para indicar a situação global do País.

Quanto ao abastecimento de água por rede pública, as cidades do Estado de São Paulo suprem cerca de 70% das suas populações, conforme estudos realizados em 1963. Em Fortaleza, menos de 20% da população era atendida em 1961, e a média do abastecimento das principais cidades do Nordeste era inferior a 39%, em 1957, conforme levantamento feito pelo Banco do Nordeste do Brasil (1).

Os serviços de esgotos sanitários servem a uma fração ainda menor das populações urbanas do País, atingindo perto de 50% das cidades paulistas e não passando de 10% em Fortaleza.

A extensão da eletricidade aos domicílios é geralmente muito maior do que os outros serviços. No caso das demais utilidades públicas e serviços, tais como transporte coletivo, limpeza, calçamen-

(1) BNB: "Administração e Financiamento de Sistemas de Abastecimento de Água no Nordeste do Brasil", Fortaleza, Ceará, 1958.

to e iluminação de ruas, abastecimento, as condições das nossas cidades são bastante precárias, limitando-se o seu atendimento às zonas centrais. No setor de educação e saúde pública verifica-se também uma concentração numa região central das escolas primárias e secundárias, postos de saúde e de puericultura. O provimento de comércio e serviços acompanha lentamente o crescimento dos loteamentos periféricos. Durante muitos anos os moradores dessa região devem deslocar-se bastante para encontrar os serviços indispensáveis nos bairros já constituídos.

Essa falta de equipamentos na periferia das cidades decorre, em parte, da deficiência de recursos por parte dos órgãos responsáveis, mas depende muito da densidade habitacional. Somente quando a população de um bairro atinge certo mínimo torna-se justificável instalar um prédio escolar, um posto de saúde, estender a rede de água, a rede de iluminação pública e os demais serviços.

#### *Ausência de Vida Coletiva*

A dispersão das habitações, a inexistência de um mínimo de equipamentos urbanos e as restrições à vida doméstica, impostas pelo tempo exagerado utilizado nos deslocamentos para o trabalho, reduzem ou impedem a vida coletiva das populações urbanas periféricas.

Embora, em alguns casos, a maior concentração permita o desenvolvimento de uma consciência coletiva e a criação de algumas atividades comuns (especialmente nas favelas), a maior parte das populações periféricas vive em isolamento e limitada no convívio social e nas atividades comuns necessárias à integração social.

#### *Outras Deficiências da Implantação Urbana*

Além da baixa densidade, a localização inadequada de áreas residenciais tem produzido distorções sérias no crescimento das grandes cidades do País, bem como provocado excessiva perda de tempo nos deslocamentos dos habitantes para os locais de trabalho. Na cidade de São Paulo, cerca de 40% da população perdia mais de duas horas por dia no seu deslocamento para o trabalho, em 1957.

Este problema é bem menor nas cidades pequenas e médias, mas o processo atual de crescimento das mesmas está gerando os problemas que as atuais cidades já enfrentam.

### *As Deficiências Habitacionais*

A análise de uma situação habitacional constitui-se basicamente em uma avaliação do número de famílias que vivem em determinados padrões de habitação. No caso de duas ou mais famílias ocuparem o mesmo domicílio, admitindo-se a necessidade e a intenção de cada família ter sua habitação, podemos ter uma primeira avaliação de “falta de habitação”. Nos casos mais freqüentes, a falta de habitações é representada pelo número de famílias que moram em condições consideradas inadequadas. Obviamente, essas condições mínimas variam com os países e as regiões, em função do desenvolvimento econômico, das características físicas da área e dos valores da sociedade.

Em nosso País as habitações consideradas inadequadas constituem as favelas e mocambos. Pouca atenção tem sido dedicada aos habitantes de cortiços e casas de cômodo que vivem muitas vezes em condições piores de habitação. A futura necessidade de habitações é avaliada mais facilmente tendo em conta o crescimento demográfico. Mesmo assim, a quantificação perde o sentido se não fôr acompanhada de uma definição de padrões de habitação.

Um programa de habitação deve compreender a melhoria ou supressão das habitações que não dispõem das condições mínimas, a preservação ou melhoria das habitações razoáveis ou adequadas e a oferta contínua de novas habitações em padrões compatíveis com os recursos da população e da sociedade, mediante a utilização mais eficiente dos meios disponíveis.

O problema habitacional, entretanto, não se concentra na construção de habitação. Na aglomeração de São Paulo, por exemplo, em 1957, constatou-se que, em 19% dos bairros analisados, a habitação dominante era extremamente precária e em 38% dos bairros os equipamentos e serviços urbanos essenciais eram inexistentes ou apenas iniciados. Essa percentagem se elevava a 53% se se considerasse apenas a região periférica da aglomeração. Essa constatação revela que nessa região é muito freqüente o habitante conseguir obter, com seus recursos, uma casa mínima, em termos de terreno, área construída e qualidade da construção, mas não consegue morar num bairro com os equipamentos urbanos essenciais e sem perder grande parte do seu dia no deslocamento para o trabalho.

Assim, o Programa Federal de Habitação, que tem como instrumento principal o crédito para habitação, deverá levar em conta

o impacto da sua atuação na expansão das áreas urbanas. Sem levar em conta o controle da expansão urbana, a execução do programa por entidades públicas e privadas irá criar, na melhor das hipóteses, conjuntos residenciais bem equipados, que permanecerão como “ilhas” dentro do tecido urbano periférico, e irá prosseguir a ocupação de áreas agrícolas vizinhas, cada vez mais longe dos locais de trabalho e dos núcleos urbanos mais equipados.

Uma alternativa é a concentração dos recursos na ocupação progressiva e organizada das áreas mais adequadas quanto à localização e à provisão de serviços urbanos. Essa tarefa envolve uma coordenação complexa, cuja institucionalização é objeto deste trabalho.

### III — ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

*Atribuições Federais*

*Atribuições Estaduais*

*Atribuições Municipais*

*Serviços executados por vários níveis de Governo*

A expansão do número de habitações em condições adequadas depende da ação de inúmeros agentes particulares e dos órgãos públicos, nos três níveis de governo.

No nosso regime federativo, a delimitação do conteúdo da propriedade e do direito de construir, como matéria de direito civil, é privativa da União; o estabelecimento de normas gerais sanitárias e de segurança das construções é do Estado-membro, enquanto que as normas urbanísticas da edificação cabem ao Município (2).

#### *Atribuições Federais*

No uso das suas atribuições, o Governo Federal regula o registro de imóveis; fixa os procedimentos para loteamento de terras (Decreto-lei federal n.º 58, de 1937); estabelece normas para o aluguel de imóveis (lei do inquilinato); determina os preceitos a serem seguidos na incorporação de edifícios; fixa normas bási-

(2) HELY LOPES MEIRELLES: *Direito de Construir*, São Paulo, Editôra Revista dos Tribunais, 1961, págs. 28-29.

cas para a desapropriação de imóveis para fins de utilidade pública e de interesse social, pelos três níveis de governo. Possui ainda o Governo Federal outros instrumentos que atuam ou podem atuar de maneira importante na execução de uma política habitacional, como a fixação de condições de compra e venda, permitindo a correção monetária nos contratos de compra e venda de habitações de interesse social; o controle das instituições financeiras, estimulando ou desestimulando as aplicações em imóveis residenciais; a autorização para funcionamento e o controle de entidades especializadas em habitação popular, crédito para habitação e garantia de crédito. Estas três últimas funções foram atribuídas ao Banco Nacional da Habitação, através da Lei n.º 4 380, de 1964.

#### *Atribuições Estaduais*

Os Governos Estaduais detêm o poder de estabelecer limitações administrativas relativas à salubridade e solidez das construções e ao parcelamento de terras para fins urbanos.

Poderá o Governo Estadual complementar a ação federal e municipal pela assistência financeira para habitações, através das Caixas Econômicas Estaduais e Institutos de Previdência, por meio da assistência técnica às Prefeituras, no setor de urbanismo, serviços públicos e habitação; mediante o financiamento de indústrias de materiais de construção, e finalmente, através do financiamento de pesquisas e da execução direta de conjuntos residenciais.

Quanto aos serviços urbanos, o Estado se responsabiliza pelo policiamento, pelo serviço de bombeiros, e por várias outras funções em que os três níveis de governo intervêm.

#### *Atribuições Municipais*

O Governo Municipal tem o poder de regular o parcelamento de terras (normas de loteamento e arruamento), o uso da terra urbana, quanto à natureza, intensidade e forma de utilização (zoneamento) e quanto às dimensões e especificações das construções (regulamento de edificações). Cabe ainda aos municípios a arrecadação dos impostos predial e territorial urbano, que exercem papel importante numa política habitacional. No setor específico da habitação, alguns municípios têm oferecido assistência técnica aos que pretendem construir, através do fornecimento de plantas

e fiscalização, bem como têm concedido algumas isenções tributárias para casas de menor valor. Algumas Prefeituras maiores têm construído casas para funcionários ou para terceiros, em pequeno número.

Normalmente, os Governos Municipais têm realizado ou concedido a execução dos serviços seguintes: a abertura, conservação e pavimentação de ruas, a coleta de lixo e limpeza das vias públicas, o controle ou a administração de matadouros, feiras e mercados; a construção de galerias de águas pluviais, calçadas, guias e sarjetas, o serviço funerário, os transportes coletivos, a construção e conservação de parques e jardins.

#### *Serviços Executados por Vários Níveis de Governo*

Na prestação de serviços urbanos essenciais, os três níveis de Governo têm participado de várias formas, em função de algumas delimitações constitucionais, de circunstâncias históricas e em função dos recursos disponíveis.

Os serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto são executados ou pelas Municipalidades ou pelos Estados, principalmente nas capitais e grandes cidades; os serviços de distribuição de energia elétrica são realizados normalmente por empresas particulares, por concessão do Governo Federal, embora a iluminação pública dependa de contrato com a Prefeitura Municipal. Os serviços telefônicos urbanos e distribuição de gás de rua são prestados por empresas particulares, por concessão das Prefeituras, obedecendo a normas federais; o controle do trânsito cabe, em muitos Estados, ao Governo Estadual, como em São Paulo; os serviços de educação e cultura, saúde, recreação e assistência social constituem atribuições dos três níveis de governo, que distribuem sua atuação de acordo com os recursos e com algumas delimitações de funções estabelecidas nos programas de atuação dos órgãos responsáveis.

Apresentamos de forma resumida o entrelaçamento da autoridade e responsabilidade na prestação de serviços e no controle do crescimento urbano. Qualquer atividade de planejamento e programação no setor de habitação e desenvolvimento urbano precisa levar em conta todo esse condicionamento institucional na adoção dos instrumentos e na fixação de um mecanismo adequado para implantar os planos e programas.

#### IV — A POLÍTICA DE HABITAÇÃO

*Diretrizes adotadas*  
*Órgãos criados e suas atribuições*  
*Atuação do Governo Federal*

*Diretrizes Adotadas*

O Plano Nacional de Habitação, recentemente aprovado (3), tem como objetivos o estímulo à construção de habitações de interesse social e financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda. Entre as diretrizes principais do Plano, estabelecidas na lei, constam:

a: delimitação das atribuições entre os Podêres Públicos e a iniciativa privada. Aos órgãos federais cabem as atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira. Os Estados e Municípios se encarregarão dos planos-diretores e dos projetos para solução de seus problemas habitacionais. À iniciativa particular caberá a promoção de habitações (artigo 3.º da lei);

b: estímulo à coordenação dos esforços, na mesma área, das iniciativas pública e privada;

c: concessão de prioridade na aplicação dos recursos para: construção de conjuntos residenciais destinados à supressão de núcleos de favelas; projetos municipais ou estaduais que compreendam a oferta de terrenos urbanizados; projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção da casa própria.

O instrumento básico escolhido pelo Governo Federal para atuar no campo da habitação, que é o mecanismo de crédito, é certamente o que maior impacto terá no processo de construção de habitações, como se verificou em inúmeros países desenvolvidos ou subdesenvolvidos. Normalmente, a casa constitui o maior investimento feito pelo indivíduo durante sua vida, exceto nas classes de renda elevada. As condições de aquisição — entrada e prestação mensal — que refletem o preço, os juros e o prazo, definem as faixas da população que poderão ter acesso a uma casa dentro de certos padrões.

(3) Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964.

De acôrdo com as diretrizes da Lei n.º 4 380, o Governo Federal deverá utilizar os seus instrumentos de ação dentro de um sistema em que o Governo Municipal e o Governo Estadual e a iniciativa particular têm o seu papel a desempenhar para que o objetivo de melhorar as condições de habitação, na forma ampla acima apontada, seja atendido. O Chefe do Executivo vetou dispositivo do projeto de lei aprovado pelo Congresso que permitia aplicação de recursos do BNH para equipamentos e serviços urbanos. Essa medida, entretanto, implica na realização desses equipamentos e serviços por outros órgãos públicos ou entidades privadas. Trata-se de uma opção defensável para a política federal de habitação. A eficácia dessa política dependerá, todavia, de um entrosamento muito maior com os órgãos responsáveis pela implantação dos equipamentos e serviços urbanos. O processo de programação sugerido nesse trabalho visa justamente promover essa coordenação de forma adequada.

*Órgãos Criados e suas Atribuições*

Os instrumentos adotados pelo Governo Federal para a realização do Plano abrangem a criação de um sistema financeiro especializado em habitação, a criação de um órgão normativo de assistência técnica; a permissão de contratos com correção monetária para habitações de interesse social; a isenção do impôsto do sêlo e a simplificação das normas de registro para operações com habitações de baixo valor.

O Sistema Financeiro de Habitação, instituído pela Lei n.º 4 380, abrange o Banco Nacional de Habitação (BNH) e as Sociedades de Crédito Imobiliário, cuja criação é autorizada pela Lei, os órgãos públicos que operam no campo da habitação popular e as associações cooperativas e outras sociedades sem fins de lucro, destinadas à construção da casa própria.

As finalidades do BNH abrangem a orientação e contrôle do sistema financeiro de habitação, dentro das condições gerais estabelecidas pelo Conselho Monetário, prestação de serviços de redesconto e seguro para garantia das aplicações do sistema especializado; prestação de serviços de seguro de vida temporário para os compradores de imóveis; financiamento ou refinanciamento da elaboração e execução de projetos promovidos por entidades locais; refinanciamento das operações das sociedades de crédito imobiliária.

rio e financiamento ou refinanciamento de projetos relativos a indústrias de materiais de construção e de pesquisa tecnológica (artigo 17 da Lei n.º 4 380). O Banco não operará diretamente na compra e venda ou construção de habitações. Sua função será sempre de orientar, disciplinar e assistir financeiramente as entidades do sistema.

O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado pela mesma lei, tem entre suas atribuições as seguintes: promover pesquisas sobre todos os aspectos relacionados com habitação; promover e prestar assistência técnica a programas municipais e regionais de habitação de interesse social; prestar assistência técnica aos Estados e Prefeituras na elaboração de Planos Diretores e às entidades privadas sem fins lucrativos.

Os Institutos Federais de Previdência cessaram suas atividades no setor de habitação e foram compelidos a alienar os conjuntos residenciais de sua propriedade, de acordo com normas enquadradas no Plano Habitacional.

A Caixa Econômica Federal manterá o sistema de coleta de depósitos populares com a inovação da correção monetária para os depósitos a prazo; será reformulada a Carteira de Empréstimo para Habitação dessa entidade dentro das normas do Plano Habitacional, com a manutenção do sistema de empréstimo direto ao público. Além de vincular uma parcela das suas aplicações para habitação, a Caixa deverá vincular 70% da receita líquida da operação da loteria federal para o mesmo fim.

Os recursos colocados à disposição do BNH para a realização do Plano abrangem: a taxa de 1% sobre a folha de pagamento, que deverá ser paga por todas as empresas do País; a parcela de 20% das receitas do SESI e SESC; a parcela de 20% das aplicações dos Institutos de Aposentadoria; uma percentagem dos depósitos da Caixa Econômica Federal a ser fixada pelo Ministério da Fazenda; a subscrição compulsória de letras imobiliárias incidente sobre a construção de imóveis residenciais de valores acima de 500 vezes o maior salário-mínimo do País e sobre o aluguel de imóveis residenciais.

#### *Atuação do Governo Federal*

Até o momento o BNH não colocou em funcionamento todo o mecanismo criado pela lei do Plano Habitacional. De acordo com in-

formações recentes (4), o Banco deu prioridade à construção de casas destinadas a eliminar núcleos residenciais tipo favela, através de empresas públicas locais constituídas para esse fim (Companhia de Habitação Popular — COHAB). O programa revelado visa à construção de 47 000 residências, neste ano. Considerando-se, porém, as cidades ainda não abrangidas pelo Plano, entre as quais várias grandes cidades (Curitiba, Belo Horizonte, São Paulo), é provável que o programa vise a um objetivo mais amplo. O prazo de sua execução dependerá dos recursos do Banco, uma vez que as construções são inteiramente financiadas pelo BNH, cabendo aos órgãos locais as despesas com a aquisição de terreno, urbanização e administração.

Os mecanismos de atuação do Banco, através de entidades privadas, entretanto, ainda estão sendo objeto de estudos. Foram divulgadas instruções para a constituição de cooperativas e estão em fase final os estudos para orientar o funcionamento de Sociedades Cíveis Habitacionais e Fundações Habitacionais.

Essas outras modalidades de atuação permitirão ampliar substancialmente os programas habitacionais através da captação de novos recursos — dos interessados, dos empresários e capitalistas — e da mobilização da capacidade empresarial privada.

Além do programa definido na Lei n.º 4 380, o Governo Federal adotou outras medidas de grande relevância para o problema habitacional. Através da Lei n.º 4 494, de 1964, foram reformuladas as normas para aluguel de imóveis, permitindo-se a fixação livre dos valores em novos contratos, bem como a possibilidade de introduzir correção monetária dos valores do aluguel em função dos índices de correção a serem fixados pelo Conselho Nacional de Economia. Para os contratos antigos ou já vencidos, prevê-se um mecanismo de correção progressiva, de maneira a atualizar os aluguéis no prazo de 10 anos. Essa medida legal virá estimular a aplicação de recursos privados em casas para aluguel, o que vem atender a uma parcela substancial da demanda de habitações.

Outra medida relevante foi a Lei n.º 4 591, de 1964, que estabeleceu normas para a incorporação de prédios em condomínio, fixando as responsabilidades e definindo um processo regular para as incorporações.

(4) Carta da Prof.<sup>a</sup> Sandra Cavalcanti publicada no jornal "O Estado de São Paulo", de 22 de abril de 1965.

## V — PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

*Conceito e área de atuação*  
*Roteiro do Programa*  
*Etapas da Programação*  
*Relações entre o Programa Municipal de*  
*Habitação e o Plano Diretor*  
*Implantação do Programa*

### *Conceito e Área de Atuação*

O Programa Municipal de Habitação seria um instrumento de coordenação administrativa entre os três níveis de governo e a iniciativa privada, com relação à implantação habitacional dentro de uma área territorial definida. O Poder Municipal estabelecerá a localização adequada para uso residencial, adotará normas de controle do uso da terra e das edificações, em consonância com padrões federais estabelecidos e programará a construção própria de habitações e os serviços públicos diretamente ligados com a expansão da área urbana. O Governo Estadual aplicará os seus recursos em habitação e serviços em acôrdo com o Programa Municipal de Habitação. O Governo Federal aplicará os seus investimentos próprios em habitação em consonância com o Programa, e exigirá a conformidade com o Programa Municipal de Habitação das iniciativas particulares que pleitearam benefícios federais para construção residencial. O programa deverá abranger tóda uma área metropolitana, assim entendida a área contígua dentro da qual se verificam os deslocamentos diários da habitação para o emprêgo. O Governo Federal e o Governo Estadual podem e devem estimular uma programação desse tipo, que abranja a área de vários municípios. Na ausência de uma programação metropolitana pode, entretanto, um município isolado ter um programa para a sua área territorial.

O programa de habitação está intimamente relacionado com o planejamento urbano em geral, conforme se expõe abaixo, e abrange: definição de uma política habitacional com relação à área geográfica de atuação; previsão do desenvolvimento habitacional com recursos públicos e privados, por um período determinado; programação de investimentos públicos em relação à habitação e serviços públicos correlatos, nos vários níveis de governo, e adoção dos ins-

trumentos públicos de contróle e incentivo à iniciativa privada pertinente à área geográfica de atuação. Não se incluem no programa outras modalidades de atuação do governo estadual ou federal que afetam genêricamente o problema habitacional sem estar vinculado a uma área específica, como é o caso das normas de correção monetária, registro de imóveis, lei do inquilinato, estímulo à poupança, etc. Êsses aspectos estão situados no nível do Plano Nacional de Habitação.

### *Roteiro do Programa*

Apresentamos a seguir um roteiro preliminar dos elementos que deverão constar de um Programa Municipal de Habitação. Normalmente as Prefeituras e os órgãos encarregados de serviços públicos possuem os seus programas de expansão. Durante a elaboração do plano habitacional seria promovida, pelos próprios órgãos encarregados, uma reformulação daqueles programas à vista das novas diretrizes e das previsões formuladas sôbre a demanda habitacional. As prefeituras maiores possuem, também, habitualmente, o seu código de obras, normas para loteamento e algumas normas de zoneamento. Êsses instrumentos, entretanto, foram elaborados há bastante tempo, adotando-se fórmulas rígidas e sem um conhecimento das condições sócio-econômicas da população e de diretrizes adequadas para o crescimento urbano. Um reflexo dessa inadequação é a proliferação de soluções extra legais: construções e arruamentos clandestinos. É extremamente oportuno, por conseguinte, reformular essas normas, tendo em conta um plano preliminar de urbanismo e o programa habitacional que apresentará um dimensionamento adequado das necessidades habitacionais e uma avaliação das possibilidades da população.

Os itens principais de um Programa seriam os seguintes:

1. Definição de uma *política habitacional* com relação à área do programa. Entende-se por política uma definição dos objetivos ou finalidades que se pretendem atingir com o programa, dos princípios ou diretrizes que devem guiar o programa, delimitando as responsabilidades pública e privada, e esclarecendo os meios que serão utilizados, e, finalmente, as prioridades a serem seguidas.

2. Previsão global da construção e melhoria de habitações, tanto do setor público como privado, no período de tempo considerado.

3. Programa de ação direta do poder público, compreendendo urbanização, construção de habitações, distribuição ou financiamento de materiais, subvenções e outras formas de atuação, incluindo a definição das responsabilidades, os padrões, os objetivos, localização, recursos e fontes de financiamento.

4. Programa de serviços públicos essenciais destinados às “áreas prioritárias para desenvolvimento habitacional”, com a definição de responsabilidade, objetivos, localização, recursos e fontes de financiamento.

5. Definição das “áreas prioritárias para desenvolvimento habitacional” dentro das zonas residenciais.

6. Definição das áreas de uso público destinadas às “áreas prioritárias” para efeito de desapropriação ou exigência de reserva para novos parcelamentos.

7. Definição de áreas para uso residencial — que eventualmente necessitam ser desapropriadas por interesse social.

8. Normas de parcelamento de terra (loteamento e arruamento) para toda a área abrangida pelo programa, contendo disposições especiais para as “áreas prioritárias”.

9. Normas de uso da terra (zoneamento) para toda a área abrangida pelo programa, contendo disposições especiais para as “áreas prioritárias”.

10. Normas de edificação para fins residenciais, habitualmente constantes do código de obras do município.

11. Delimitação de área urbana e rural, para efeito de lançamento de impostos, e adoção de normas de controle.

12. Imposto territorial urbano e imposto predial. Incidência, isenções e normas de aplicação.

É essencial para a programação proposta o conceito de “área prioritária para desenvolvimento habitacional”. Entendemos por essa expressão a área assim definida, por ato do Prefeito Municipal,

dentro do Programa de Habitação, e que obedeça aos seguintes critérios: atender à necessidade de terrenos urbanos destinados à habitação popular para os próximos 5 anos, dentro dos padrões adotados de densidade; localizar-se de forma a permitir a extensão econômica dos serviços públicos essenciais nos próximos 5 anos, localizar-se de forma a permitir tempo razoável de deslocamento para um núcleo de comércio e serviços e para locais de trabalho; evitar a segregação das camadas populares na área urbana.

Os terrenos abrangidos pelas “áreas prioritárias para desenvolvimento habitacional” seriam sujeitos a disposições especiais para uso da terra, parcelamento e edificações para permitir a criação de núcleos residenciais adequados e ao alcance das camadas de menor renda. Nessa área seriam executados prioritariamente os serviços públicos essenciais e os terrenos seriam sujeitos ao imposto territorial elevado enquanto não utilizados, além de outros incentivos à sua utilização mais rápida.

#### *Etapas da Programação*

Sugerimos, a seguir, um roteiro dos principais passos necessários à elaboração e aprovação do Programa pelas vários órgãos envolvidos, definindo sucintamente a responsabilidade de cada um deles:

1. Caberá ao Executivo Municipal a elaboração do Programa, através de um órgão de planejamento urbano ou de um órgão especializado em habitação, em íntima vinculação com o primeiro. Deverão participar da sua elaboração representantes credenciados pelos vários órgãos que terão intervenção no programa, quer privados (concessionários de serviços públicos), quer públicos (municipais, estaduais e federais). Na elaboração do Programa serão obedecidas as normas federais e estaduais aplicáveis.

2. O programa seria submetido à Câmara Municipal para o efeito de aprovar a política habitacional e os instrumentos de aplicação dependentes da Lei, tais como: a) diretrizes para o traçado viário e a fixação de normas de edificações, zoneamento e parcelamento da terra; b) modificação de impostos, autorização de despesas e even-

tualmente autorização para criação de órgãos e cargos públicos.

3. A seguir, o programa deveria ser encaminhado ao exame dos órgãos competentes do Governo Estadual para efeito de decidir a participação do Estado prevista no Programa Municipal. Como poucos Estados estão preparados para atuar no campo da habitação, o órgão adequado para examinar o programa seria o de planejamento estadual, que já existe em quase todos os Estados. Caso o Estado possua um órgão especializado, habilitado a uma apreciação do programa, seria oportuno obter a sua anuência. De qualquer forma, será importante que os órgãos estaduais que vão participar do programa (órgãos de serviços públicos, financiamento, etc.), tenham colaborado na fase de sua elaboração e recebam determinações do Chefe do executivo no sentido de incorporar as tarefas a seu cargo na sua programação própria.

4. No seu estágio final, o programa seria submetido à consideração dos órgãos federais — SERFHAU e BNH — objetivando, principalmente, o seguinte: a) realizar os investimentos próprios do Banco para os projetos constantes do programa e b) exigir a conformidade com o programa para as iniciativas que solicitem os demais benefícios federais para habitação (crédito, redesconto, programas de associações, etc.).

A discriminação acima indica uma seqüência lógica na tramitação do programa, o que não impede a execução simultânea de algumas etapas. Assim, as medidas indicadas nos itens 2, 3 e 4 poderiam ser realizadas concomitantemente.

#### *Relações entre o Programa Municipal de Habitação e o Plano Diretor*

Dentro de um processo de planejamento urbano, o plano-diretor é um documento oficial que define a política municipal sobre o desenvolvimento urbano e abrange a fixação de objetivos, princípios e normas referentes ao uso da terra, circulação e implantação dos equipamentos. Os seus principais instrumentos de apli-

cação consistem nos códigos de zoneamento e de parcelamento da terra e no programa municipal de investimentos.

O Programa Municipal de Habitação, como foi esquematizado, seria mais um instrumento de aplicação do plano diretor. O programa da habitação contém partes dos outros instrumentos, tais como: a definição das zonas de habitação e as normas de urbanização, que estarão compreendidas no código de zoneamento; as normas específicas para subdivisão de terra, incluídas genericamente no código de parcelamento da terra. Os investimentos municipais necessários para o programa habitacional devem constar do Programa Municipal de Investimentos.

Apesar dessa duplicação, o programa habitacional abrange também outros aspectos, como a política tributária referente aos terrenos e prédios urbanos, exigindo órgão e recursos próprios para sua realização. Mais ainda, o programa habitacional, como instrumento de colaboração entre os vários níveis de governo, conterà em documento único todos os elementos necessários para os pareceres e decisões dos vários órgãos a que vai ser submetido.

O Programa Municipal de Habitação poderá ser realizado desde que se possuam diretrizes gerais para o crescimento urbano. Poderá, no entanto, ser preparado juntamente com um plano preliminar de urbanismo, que certamente demandará um prazo bem menor do que um Plano-Diretor completo, com todos os seus instrumentos.

#### *A Implantação do Programa*

A implantação do programa exigirá o estabelecimento de uma rotina definida, com a definição dos órgãos que atuarão no processo, das atividades que cabem a cada órgão, o roteiro da tramitação, e os prazos de sua execução.

Será fundamental, entretanto, que o SERFHAU e o BNH estabeleçam a vinculação dos créditos para habitação e dos investimentos diretos do Banco às áreas prioritárias definidas nos programas. Essa vinculação será o estímulo essencial de toda a programação habitacional dos municípios. A eficácia desse tipo de estímulo federal pode ser constatada pela criação, em menos de quatro meses, de 5 COHABs, de norte a sul do País (\*), além de quatorze

(\*) Carta do Presidente do BNH, acima mencionada.

em organização, mediante autorizações legislativas municipais e a adoção de estrutura, normas de operação e programas estabelecidos pelo Serviço Federal.

O anteprojeto de Lei do Plano Habitacional, quando encaminhado ao Congresso, continha uma indicação de prioridade “para as iniciativas privadas *que mereçam a aprovação das autoridades municipais* e que contribuam para a solução de problemas habitacionais *definidos como prioritários por essas autoridades e pelo SERFHAU*” (artigo 4.º, item III do projeto). Os dispositivos sublinhados, embora aprovados pelo Congresso, foram vetados pelo Chefe do Executivo. Foi conservado, entretanto, o princípio geral da coordenação dos esforços na mesma área: “Será estimulada a coordenação dos esforços, na mesma área, ou local, dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como das iniciativas privadas, de modo que se obtenha a concentração e melhor utilização dos recursos disponíveis” (art. 3.º, § 1.º da Lei n.º 4380). Julgamos que a sugestão do veto foi feita pelo receio da complexidade e da demora que esse sistema de prioridade pudesse introduzir. Entretanto, o princípio adotado naquele texto está correto e será imprescindível que os órgãos executores do Plano Habitacional venham a utilizá-los. Será necessária certamente a fixação de prazos adequados para a montagem do sistema. Numa primeira fase, a adoção de um programa não seria condição indispensável para a execução de investimentos e concessão de benefícios pelos órgãos federais, mas apenas seria dada certa prioridade para as áreas abrangidas pelos programas locais. Após um certo prazo, seria exigida a apresentação do programa habitacional local para a utilização de recursos federais.

Poderia ser objetado que a escassez de técnicos em planejamento urbano no Brasil constituiria um impedimento à elaboração de programa habitacional tal como foi esquematizado. Se faltam urbanistas para a elaboração dos próprios planos das cidades, como seria possível preparar os programas de habitação?

Julgamos, entretanto, que a formulação da exigência de elaboração do plano preliminar de urbanismo e do programa de habitação, juntamente com o estabelecimento de um roteiro básico para sua preparação e tramitação, virá acelerar bastante a formação de especialistas e sua utilização. No momento, apesar da escassez teórica de urbanistas, existe subocupação de muitos técnicos especia-

lizados, inclusive com cursos no Exterior. O estabelecimento do sistema de trabalho preconizado permitirá definir um método adequado para a elaboração e instalar um mecanismo para sua implementação, que estimulará a demanda do planejamento urbano pelas Prefeituras.

Dois exemplos atestam como o estabelecimento de normas adequadas de mecanismo de aprovação, unido à utilização de vantagens fiscais e creditícias, permitiu a criação, em prazo curto, de uma capacidade técnica na elaboração de documentos necessários à análise técnica e às decisões dos órgãos públicos. Referimo-nos, em primeiro lugar, à técnica de elaboração de projetos industriais, exigida pela primeira vez no Brasil, pelo BNDE, criado em 1952. Hoje em dia já dispomos de quantidade razoável de técnicos e firmas habilitados a elaborar projetos técnico-econômicos nos moldes solicitados pelo BNDE e pelos Bancos regionais de desenvolvimento. Como outro exemplo, o “Guia do Investidor”, elaborado pela SUDENE em 1959, permitiu acelerar a elaboração de complexos projetos e o estabelecimento de uma série de decisões de várias empresas particulares, da própria SUDENE, do Banco do Nordeste, da CACEX, CPA e outros órgãos envolvidos na concessão de incentivos fiscais no Nordeste.

Obviamente será imprescindível acelerar o treinamento de técnicos na preparação dos programas e a sistematização do processo de planejamento facilitará o ensino técnico adequado.

O estabelecimento de método e o treinamento de pessoas capazes de elaborar os programas e utilizá-los exigirá o dispêndio de recursos financeiros e humanos consideráveis, que serão certamente compensados pela melhor adequação e maior eficiência do programa habitacional, que envolve a melhoria das condições de vida de milhões de brasileiros e a mobilização de parcela substancial do investimento bruto da Nação.